DOMINGO F. CAVALLO Y
JUAN A. ZAPATA

EL DESAFIO FEDERAL

Una estrategia para que las economías del interior y la nueva Capital impulsen el crecimiento económico



63

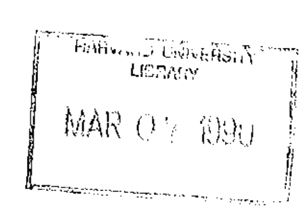
Sudamericana-Planeta

Domingo F. CAVALLO - Juan A. ZAPATA

EL DESAFÍO FEDERAL

SUDAMERICANA/PLANETA

Diseño de tapa: Mario Blanco



Humberto I 545, Buenos Aires, Argentina
ISBN 950-37-0215-1
Hecho el depósito que previene la ley 11.723

Esta edición se terminó de imprimir en Talleres Gráficos Ripari S.A., Gral. J. G. Lemos 248, Buenos Aires, en el mes de julio de 1986.

A los esforzados pioneros de las fronteras argentinas

Los autores agradecen a la Asociación de Bancos Argentinos y a la Fundación Mediterránea el apoyo que permitió realizar las investigaciones en que se basó este libro.

PROLOGO

Este libro tuvo una larga génesis. Las ideas aquí expuestas comenzaron a hilvanarse en el año 1969, cuando varios de quienes hoy integramos el Instituto de Estudios Económicos de la Fundación Mediterránea asumimos la responsabilidad de organizar la Secretaría de Desarrollo de la Provincia de Córdoba. En un intercambio de ideas con quienes en aquella época dirigían la Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo descubrimos que, para muchos economistas argentinos, existía un conflicto entre los objetivos del crecimiento económico y la descentralización geográfica. Para decirlo con términos casi textuales, nuestros interlocutores sostenían que si en la Argentina se ordenasen todos los posibles proyectos de inversión según su tasa de rentabilidad (tal como recomiendan los criterios de eficiencia), y luego se decidiese ejecutar exclusivamente aquellos que quedaran incluidos dentro de las disponibilidades de fondos para la inversión, sólo habría asentamientos económicos y de población en una reducida área geográfica: desde Rosario a La Plata y, eventualmente, alrededor de la ciudad de Córdoba.

Según esta interpretación, para permitir el desarrollo del interior del país sería necesario sacrificar eficiencia y crecimiento global. Como se estaba preparando un proyecto de Plan de Desarrollo para el período 1970/74,

en aquella reunión se mencionó que, si se estuviera dispuesto a resignar el objetivo de la descentralización económica, la Argentina podría crecer al 7% anual; pero al atenderse simultáneamente a la necesidad de crear infraestructura y actividades económicas en el interior, el crecimiento anual no podría superar el 5%.

Salimos de aquella discusión con el compromiso de aportar elementos de juicio para rebatir esta opinión. El argumento chocaba con nuestra posición —no demasiado fundamentada por entonces— en el sentido de que las economías regionales, lejos de ser frenos, *podrían constituirse en* motores *del crecimiento económico. Pocas semanas después habíamos traducido nuestros propios razonamientos al esquema conceptual que utilizaban en la exposición de sus ideas los directivos de la Secretaría del CONADE. Sostuvimos, desde entonces, que aquella supuesta contradicción entre los criterios de eficiencia en la asignación de los recursos y la descentralización económica se fundaba en la utilización de* precios distorsionados. *Al partir de precios que no medían los verdaderos costos y beneficios para la sociedad, la comparación de la rentabilidad privada de los recursos utilizados en la producción radicada en localizaciones diferentes llevaba a la concentración geográfica alrededor de Buenos Aires. Pero cálculos correctos de eficiencia, realizados con precios no distorsionados, lejos de fomentar la concentración, llevarían a una gran descentralización y permitirían alcanzar los máximos niveles de crecimiento económico.*

A partir de allí, nuestra preocupación intelectual se orientó por dos caminos complementarios: la fundamentación de este razonamiento sobre bases teóricas sólidas y la indagación empírica de las divergencias entre los precios observados y los verdaderos costos y beneficios para la sociedad de los recursos y productos, según la

localización de la producción, la inversión y el empleo. El primer camino fue recorrido fundamentalmente por Aldo A. Dadone, quien en 1975 presentó en la Universidad de Chicago su tesis doctoral sobre "Un análisis dinámico de equilibrio general de la concentración regional". El segundo camino fue recorrido por varios de los que en años subsiguientes trabajamos en investigación empírica, apoyados por la Asociación de Industriales de Córdoba desde 1972 a 1975 y, desde 1977 en adelante, por la Fundación Mediterránea.

Aquellas tareas de investigación fueron enriquecidas grandemente con el aporte que significó la discusión con empresarios cordobeses, tales como Pedro Astori, Fulvio Pagani y José Castro Garayzábal. Como consecuencia de estos estudios se elaboró, por ejemplo, la propuesta de sustituir las tradicionales leyes de promoción industrial regional (basadas en trámites caso por caso y muy intensivos en burocracia y discrecionalidad), por una "geografía impositiva" de aplicación automática y sin discriminación entre firmas nuevas y empresas ya existentes. Esta propuesta, promovida por la Coordinadora de Entidades Empresarias del Interior del País, llegó a tener media sanción del Senado en 1974, como alternativa al proyecto de ley de Promoción Industrial que había enviado el Poder Ejecutivo. En la "casi" aprobación de aquel proyecto alternativo, jugaron un papel preponderante inteligentes políticos jóvenes, con profundo conocimiento del interior del país, que por entonces integraban el Senado de la Nación: Fernando de la Rúa y Eduardo Angeloz.

También fue fruto de aquella preocupación el primer estudio que publicó en 1978 la Fundación Mediterránea: se demostraba allí que existía un fuerte subsidio a la Capital Federal, escondido en la prestación por parte del gobierno nacional de servicios de naturaleza

local, como educación, policía, justicia y esparcimiento. Cuando en 1979 el gobierno central comenzó a transferir servicios nacionales a la Municipalidad de la Capital Federal con la intención de corregir esta distorsión, casi simultáneamente los tres diarios nacionales más leídos atacaron en su columna editorial, con argumentos constitucionales, la transferencia de las escuelas primarias. Esto nos hizo advertir que la solución del problema económico de la concentración geográfica exagerada requería, probablemente, modificaciones más profundas. Entre ellas, una reforma de la Constitución Nacional y el cambio de emplazamiento físico de la Capital Federal. Pedro José Frías, uno de los intelectuales argentinos más preocupados por la vigencia efectiva del federalismo, fue nuestro punto de referencia permanente para examinar la interacción entre los aspectos económicos y jurídicos de la idea federal.

Otro hito en la misma línea de preocupación intelectual fue el estudio realizado en la Fundación Mediterránea, por sugerencia de Guillermo Walter Klein (h) y Manuel Solanet, sobre la estructura regional de los precios y costos de los principales servicios públicos. Este estudio, dirigido por Carlos Givogri y Humberto Petrei, cuantificó por primera vez los subsidios e impuestos implícitos en los sistemas de fijación de precios y tarifas de servicios públicos. Estos elementos, fundamentales en las decisiones de localización de inversión y empleo, originan muchas de las divergencias entre los beneficios y costos privados y los verdaderos beneficios y costos para la sociedad. El estudio demostró que esos subsidios e impuestos escondidos tendían, casi siempre, a promover la concentración de las actividades económicas, con graves costos en términos de eficiencia global.

A muchos de estos temas tuve oportunidad de verlos más de cerca en 1981, cuando el general Horacio Liendo me encomendó buscar soluciones para la grave situación por la que estaban atravesando las economías regionales. A partir de esa fecha, mi percepción de la problemática del interior del país se enriqueció con el aporte que significaron largas conversaciones con profundos conocedores del país de las fronteras, tales como José Antonio Romero Feris, Domingo Javier Rodríguez Castro y Roberto Ulloa.

La extensión geográfica de la Fundación Mediterránea a Buenos Aires, Cuyo, el Noreste, el Noroeste y el Comahue nos permitió, a partir de 1983, contar con la contribución que significó el contacto e intercambio de ideas con empresarios emprendedores de todas esas regiones y con economistas que sumaron sus conocimientos a nuestros análisis anteriores.

Pero, a pesar de esta larga historia de estudios y discusiones, no fue sino hasta el año pasado que la publicación de este libro comenzó a estar en nuestros planes. La Asociación de Bancos Argentinos decidió incluir en su III Convención Anual una discusión sobre las economías regionales y me invitó a preparar una exposición. Además, apoyaría nuevas investigaciones sobre las posibilidades de crecimiento del interior del país. Gracias a esta iniciativa, Juan Antonio Zapata pudo dedicarse, a lo largo de 1985, a coordinar la realización de varios trabajos de investigación adicionales, aprovechando la estructura de oficinas regionales de la Fundación Mediterránea. Como resultado de esta tarea pudimos disponer de 15 monografías sobre otros tantos temas relevantes escritos por Elías Baracat, Rafael Conejero, Ricardo Domínguez, Miguel A. Elena, Jorge Fernández Pol, Carlos A. Givogri, Roberto Guzmán, José M. Jorge, Javier Merino, Wylian Otrera, Eduardo C. Quiroga, Carlos E. Sánchez, Walter E. Schulthess, Adolfo Sturzenegger y Ricardo Tappatá, de la Fundación Mediterránea; An-

tonio Besil y Susana G. de Gelman,de la Universidad del Nordeste, y Milcíades Espoz Espoz de la Fundación Atlántica. Estos quince trabajos, que junto a los antes mencionados sirvieron de base para darle forma a este libro, integrarán a su vez otro volumen sobre "las economías regionales y el crecimiento económico", que pensamos editar por separado.

El 15 de abril, cuando el presidente Raúl Alfonsín se dirigió al país para proponer el traslado de la Capital Federal a Viedma, los economistas y empresarios de la Fundación Mediterránea compartíamos un seminario de discusión interna de la versión preliminar de estos dos libros. El traslado de la Capital Federal se daba por descontado en las páginas finales de aquel primer borrador, porque surgiría claramente como necesario, tan pronto como la Argentina decidiese implementar un verdadero sistema federal. Para que el lector pueda apreciar el rol que le asignábamos a ese traslado, dichas páginas han sido mantenidas en la versión final, sin modificación alguna.

La trascendente decisión del presidente Alfonsín abre un debate en el que nuestras investigaciones pueden ser útiles. Queremos contribuir a que la nueva Capital sea la sede del gobierno de una Argentina moderna y en expansión, en la que tenga verdadera vigencia el Federalismo de la Constitución Nacional.

Este libro propone nuevas reglas de juego *para que la Argentina avance simultáneamente en la dirección del crecimiento económico y de una mejor ocupación del territorio nacional. Como ya ocurrió con* Volver a crecer *el énfasis se pone a detectar los defectos de la organización económica y proponer formas de superarlos, pero no define perfiles industriales óptimos ni estructuras económicas prospectivas. En la realidad, los perfiles y estructuras económicas ideales, como modelos*

totalizadores decididos centralizadamente, son representaciones simplificadas que descubren "a posteriori" los historiadores, poniéndoles nombre o identificándolos con generaciones o dirigentes destacados, pero no constituyen el motivo normal de las decisiones políticas de una sociedad organizada.

En la práctica, los países avanzan en la conformación de sus estructuras económicas por yuxtaposición y sucesión de incontables decisiones individuales, que apuntan en una misma dirección y se complementan, si la organización social es adecuada *o se entorpecen mutuamente,* si predominan reglas de juego defectuosas. *Las grandes decisiones colectivas y las verdaderas contribuciones de los dirigentes deben precisamente referirse a la organización política y económica de la sociedad y no a la explicitación de detalladas decisiones particulares. La Argentina tiene muchos políticos y funcionarios bienintencionados y capaces. Los empresarios y trabajadores argentinos no tienen nada que envidiarle, en el plano de su habilidad y voluntad, a los empresarios y trabajadores de los países más avanzados. Los profesionales, técnicos, científicos y artistas argentinos, confrontados individualmente, son tan inteligentes y emprendedores como los de las naciones líderes. Lo que nos falta a los argentinos es* organización *para que nuestros esfuerzos individuales* se sumen en lugar de restarse.

Palabras como "cibernética, robótica, biotecnología", aun con todo lo impactante que pueden parecer hoy como representativas de los últimos avances de la tecnología, dentro de algunos años serán tan gastadas como hoy lo son "siderurgia, petroquímica y celulósica", que eran símbolo de lo nuevo y lo dinámico no muchas décadas atrás. Por el contrario, conceptos como los de "democracia", "libertad económica" y "sistema de gobierno representativo, republicano y federal", man-

tendrán por siglos su vigencia, porque definirán las características de una sociedad organizada para aprovechar, en cada momento de su historia, los mejores aportes que la tecnología, la industria, las artes y la cultura en general ofrezcan como medio para alcanzar el bien común.

Por eso, nuestra intención no ha sido fundamentar que tal o cual obra pública debe considerarse prioritaria por ubicarse en esta o aquella región; tampoco señalamos dónde deben instalarse las nuevas industrias en el futuro y mucho menos cuáles tecnologías deben preferirse. Eso será bien decidido por quien corresponda si los argentinos aceptamos "El Desafío Federal" y reorganizamos nuestra sociedad para que en ella fructifiquen y puedan desarrollarse constructivamente, tanto la iniciativa privada como la participación, lo más cercana y directa posible, de los ciudadanos en la decisión y control de los temas que son de interés público.

El traslado de la Capital Federal al interior del país, pensado como componente de una nueva organización nacional, para lograr la plena vigencia del federalismo en el plano político, y el traslado del grueso de las decisiones de producción a los agentes privados o a los niveles locales de gobierno, en el plano económico, es una decisión trascendental que merece el apoyo entusiasta de todos los argentinos. Esperamos que este libro sirva para acrecentar el número de apoyos a esta iniciativa de los ciudadanos que en sus decisiones políticas anteponen la razón a la pasión.

Como ya lo habrán advertido los lectores, este libro reconoce muchas fuentes de inspiración y aportes de información. Además de las personas e instituciones mencionadas, han sido muy valiosas las sugerencias de los técnicos del Instituto de Investigaciones Económicas sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana, los empresarios de la Fundación Mediterránea y varios miembros de la Asociación de Bancos Argentinos. Sonia A. de Cavallo, Adolfo Critto, Marina Guntsche y Jorge Vasconcellos ayudaron mucho a que nuestro mensaje quedara escrito en términos accesibles para el público en general. Jorge Ingaramo proveyó muy valiosa asistencia técnica en la preparación de cuadros y gráficos, así como de las referencias bibliográficas. Ana María Vitale, Silvia Ochoa y Mabel Juárez hicieron una paciente tarea de mecanografiado y revisión reiterada del manuscrito. Vaya a todos ellos nuestro reconocimiento y agradecimiento. Como siempre, la responsabilidad por cualquier error remanente es sólo de los autores.

DOMINGO F. CAVALLO

Córdoba, 3 de mayo de 1986

I

UNA REALIDAD DESCONCERTANTE

Las riquezas naturales y humanas de la Argentina son evidentes para quienes conocen su geografía y su historia. Las descubren rápidamente hasta los viajeros fugaces y los lectores casuales de la literatura argentina que llega a otros rincones del mundo. El espacio físico y la cultura se conjugan armónica y generosamente para crear condiciones favorables para la vida familiar.

Sin embargo, la Argentina es una sociedad económicamente estancada. Tiene un tercio de su población asentada en unos pocos kilómetros cuadrados, mientras amplios espacios del país están escasamente poblados. Y un persistente proceso de emigración provee de capital humano argentino a empresas y universidades del exterior.

¿Cuáles son las causas de semejante contraste entre recursos y resultados? ¿Por qué no es el interior del país el destino de tantos hombres y mujeres argentinos con vocación de progreso que emigran al exterior? ¿Cómo revertir este proceso desintegrador de la sociedad argentina?

Las preguntas anteriores dieron origen a este libro. Pero antes de comenzar la búsqueda de respuestas será útil detenerse y observar esta realidad desconcertante.

Recursos naturales y capital humano

La abundancia de recursos naturales de la Argentina aptos para la mayor parte de los cultivos y productos pecuarios de áreas templadas y subtropicales es ampliamente conocida. La Argentina cuenta además con recursos energéticos, entre los que se destacan el petróleo y muy especialmente el gas natural, que es día a día reconocido como uno de los más claros determinantes de las ventajas comparativas del país. Existen indicios de una gama variada de recursos mineros, la riqueza forestal es también importante y la plataforma submarina argentina alberga una significativa reserva ictícola.

Esta variedad de recursos se distribuye a lo largo y a lo ancho de una geografía pródiga en ambientes naturales de excepcional belleza. Ello ha permitido el asentamiento de la población en entornos físicos que, lejos de ser inhóspitos, proveen ambientes agradables tanto para el trabajo como para el esparcimiento y pueden, además, constituirse en motivo de gran atracción turística.

La preocupación por poblar y educar fue una de las palancas claves del progreso económico que la Argentina experimentó durante el último tramo del siglo XIX y las tres primeras décadas del siglo XX. Fue también la base de los importantes progresos sociales que se registraron en los últimos cincuenta años. Como consecuencia de políticas que dieron prioridad a la educación popular, el nivel de capacitación de la población argentina es relativamente elevado en comparación con el de la mayor parte de los países de similar grado de desarrollo económico. En realidad, varios indicadores sociales aproximan la población argentina a la de los países más avanzados.

El trabajador argentino es reconocido por su ingenio y capacidad de adaptación a situaciones cambiantes. Esta virtud es especialmente importante cuando se reconoce que la flexibilidad es una de las propiedades más deseables de las estructuras económicas modernas y puede llegar a compensar con creces el menor grado de conformismo o resignación en comparación con la población trabajadora de otras naciones. En muchos rubros la mano de obra técnica es, a igual nivel de remuneración, significativamente más calificada en la Argentina que en países de mayor grado de desarrollo relativo.

La cultura nacional integra tradiciones centenarias, especialmente vivas en las regiones del Norte, con los aportes que trajeron los inmigrantes. Esta se fue enriqueciendo con la labor creadora de una población que siempre dio un lugar importante a las manifestaciones del espíritu. Los valores culturales se combinaron con los dones de la naturaleza en la conformación de un medio ambiente que constituye de por sí un ingrediente mejorador de la calidad de vida de la población.

Estancamiento y concentración geográfica

Sin embargo, la economía argentina de los últimos cincuenta años no es ciertamente una experiencia exitosa. Una comparación con otros cuatro países que presentan ciertas características similares permite medir la magnitud del estancamiento argentino. Estados Unidos de América, el Canadá, Australia y el Brasil son ejemplos de países nuevos, con amplios territorios y gran diversidad de riquezas naturales. Todos comenzaron a poblarse e iniciaron el desarrollo de sus acti-

vidades económicas más o menos en la misma época. En el Cuadro 1 se puede ver que durante el último medio siglo, en Estados Unidos el Producto Bruto per cápita creció a la tasa anual del 2,3%, en el Canadá del 3,2, en Australia el 2,6 y en el Brasil el 3,4, mientras que en la Argentina sólo aumentó el 1,3% por año. Esta realidad contrasta con la de las primeras décadas de este siglo, cuando la Argentina creció más rápidamente que los otros cuatro países.

Otra comparación interesante es la que se refiere al grado de concentración geográfica de la población. Mientras Buenos Aires representa más de un tercio de la población argentina, en Australia, para llegar a sumar ese porcentaje, se necesitan 2 ciudades, en el Canadá 5, en Estados Unidos 27 y en el Brasil 35.

Por tanto, la Argentina, comparada con estos cuatro países que tienen un gran número de características geográficas e históricas similares, presenta el cuadro más extremo, tanto de estancamiento económico desde la década de los cuarenta, como de concentración de la población en un espacio geográfico muy reducido.

Los contrastes regionales

La exagerada concentración de la población tiene evidencias aun más elocuentes en otros indicadores. Así, la energía total facturada en 1984 en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires representaba el 39% del total del país; el personal ocupado en comercios y servicios, según el censo industrial de 1985, representaba el 45%, y el personal ocupado en la industria manufacturera ascendía, también en 1985, al 48%. Esto

CUADRO 1

Comparación de indicadores económicos y sociales Argentina, Australia, Brasil, Canadá y Estados Unidos

	Argentina	Australia	Brasil	Canadá	Estados Unidos
Superficie (en millones de km²)	2,8*	7,7	8,5	10,0	9,4
Población en millones de habitantes (1983)	28,8	15,4	129,7	25,0	233,7
Ingreso per cápita en 1983 (en dólares)	2.030	10.780	1.894	12.000	14.090
Exportaciones per cápita en 1983 (en dólares)	275	1.339	194	2.894	852
Teléfonos por cada 100 habitantes (1978)	9	44	5	65	77
Tasa de mortalidad infantil (o/oo en 1982)	44	10	70	10	11
Expectativa de vida al nacer (en años)	70	74	65	75	75
Tasa de crecimiento del producto per cápita entre 1900-35 (en %)	1,2	0,7	1,1	0,6	0,8
Tasa de crecimiento del producto per cápita entre 1935-39 y 1980-84 (en %)	1,3	2,6	3,4	3,2	2,3
Número de conglomerados urbanos necesarios para reunir el 35% de la población	1	2	35	5	27

* Superficie del territorio continental solamente. Si se agregan las superficies de las islas oceánicas y el Territorio Antártico Argentino la superficie total es de 3,8 millones de km².

Fuentes: *Anuario Estadístico de la República Argentina 1981-1982*, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Banco Mundial: *World Tables*, varios números. *Britania Atlas 1983*, Cavallo, D.F.: *Long term growth in the light of External Balance Policies, The Case of Argentina*, 1986, IEERAL.

indica que la concentración de actividades económicas es aún mayor que la concentración poblacional.

El gigantismo de Buenos Aires tiene como contrapartida la anemia de la mayor parte de las economías regionales. Si se agrupan la Capital Federal y las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, el resto del país, es decir el 78% del territorio, alberga sólo el 34% de la población, aporta apenas el 26% del Producto Bruto Nacional, recepta el 24% de los depósitos bancarios y se distribuye allí sólo el 10% de los créditos. Si bien esta parte del país tiene una significativa participación en el producto bruto agropecuario, con el 43% del total, su aporte al producto bruto industrial se limita al 15% En la economía del interior predomina la actividad primaria. El proceso de industrialización, salvo escasas excepciones, ha estado ausente de esta enorme porción del territorio nacional.

Mientras que en la Capital Federal existen 25 automóviles por cada 100 habitantes, en provincias como Formosa existen sólo 4, en Chaco 3, y en Santiago del Estero, 2. Para las capitales de provincia, las disponibilidades de teléfonos también marcan el contraste. Mientras la Capital Federal cuenta con un promedio de 33 teléfonos cada 100 habitantes, en Santa Cruz y Formosa hay solamente 6 y en Chubut, 4.

La situación social de la población puede analizarse en estadísticas que muestran el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas. El Cuadro 3 contiene índices de hacinamiento, vivienda, condiciones sanitarias, asistencia escolar y capacidad de subsistencia según las definiciones contenidas en ese Cuadro. Por ejemplo, hacinamiento se define como hogares con más de tres personas por cuarto y se expresa como el porcentaje de hogares en cada jurisdicción que han alcanzado dicho valor. En la Capital Federal el 2% de los hoga-

CUADRO 2

Comparación de algunos indicadores económicos entre las jurisdicciones argentinas

Jurisdicción	Variación porcentual del PBI en el decenio 1970-1980	Automóviles cada 100 habit.	Teléfonos cada 100 habit. (Capitales de provincias)
Capital Federal	17	25	33
Buenos Aires	18	13	13
Catamarca	94	4	8
Córdoba	43	13	8
Corrientes	31	5	8
Chaco	54	3	6
Chubut	94	13	4
Entre Ríos	28	10	14
Formosa	21	4	6
Jujuy	120	4	6
La Pampa	35	14	9
La Rioja	58	5	10
Mendoza	29	13	13
Misiones	95	5	6
Neuquén	123	9	7
Río Negro	59	9	6
Salta	51	5	8
San Juan	43	9	8
San Luis	40	8	10
Santa Cruz	83	11	6
Santa Fe	36	13	13
Santiago del Estero	50	2	9
Tucumán	66	4	9
Tierra del Fuego	159	20	13

Fuente: Elaboración propia basada en estimaciones de población para los años 1982/83 y datos de ADEFA, Secretaría de Comunicaciones, CFI e INDEC.

CUADRO 3

Hogares con necesidades básicas insatisfechas por jurisdicción

Jurisdicción	Porcentaje de hogares con niveles críticos de: (*)				
	Hacinamiento	Vivienda	Condiciones sanitarias	Asistencia escolar	Capacidad de subsistencia
TOTAL DEL PAIS	9	9	5	3	7
Capital Federal	2	4	0	1	2
Buenos Aires	8	10	2	2	5
Catamarca	14	8	18	3	12
Córdoba	6	6	5	2	7
Corrientes	18	9	13	6	17
Chaco	21	11	18	9	17
Chubut	13	15	4	4	7
Entre Ríos	10	8	7	3	12
Formosa	26	16	14	7	15
Jujuy	18	18	15	4	14
La Pampa	6	5	5	2	8
La Rioja	12	7	15	4	9
Mendoza	7	6	6	3	7
Misiones	15	15	14	6	11
Neuquén	17	11	8	5	10
Río Negro	16	13	6	5	8
Salta	19	17	17	5	12
San Juan	10	10	6	4	8
San Luis	9	7	12	3	8
Santa Cruz	8	11	5	2	4
Santa Fe	8	7	4	2	7
Santiago del Estero	20	5	23	5	18
Tucumán	19	13	9	4	10
Tierra del Fuego	7	13	11	2	1

* Porcentaje sobre el total de hogares en cada jurisdicción.
Hacinamiento: los hogares con más de 3 personas por cuarto. ***Vivienda:*** los hogares que habitan en pieza de inquilinato, vivienda precaria o vivienda de "otro" tipo. ***Condiciones sanitarias:*** los hogares que no tienen ningún tipo de retrete. ***Asistencia escolar:*** los hogares con algún miembro de 6 a 12 años que no asiste o nunca asistió a la escuela. ***Capacidad de subsistencia:*** los hogares que tienen 4 o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe no tiene educación (o sea, que nunca asistió a algún establecimiento educacional o asistió, como máximo, hasta 2 años al nivel primario).
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos: *La pobreza en la Argentina* (1984), págs. 18 y 30.

res tiene el nivel crítico del indicador de hacinamiento, mientras que el 14% de los hogares alcanza ese nivel en Catamarca, el 20% en Santiago del Estero y más del 20% en Chaco y Formosa.

El resto de los indicadores del Cuadro 3 confirman que las condiciones sociales en el interior del país son significativamente más desfavorables que en la Capital Federal.

Una tenue reversión

A partir de principios de la década del 70 se produjo un fenómeno de reversión de las tendencias a la concentración exagerada de población y de actividades económicas. La primera evidencia estadística la aporta el censo de población de 1980, que muestra que entre 1970 y ese año se quebró la tendencia que había predominado desde el siglo pasado. Hasta 1970, la Capital Federal y el conurbano bonaerense crecieron más rápidamente que el resto del país. Pero entre 1970 y 1980, el Gran Buenos Aires creció al 1,6% anual mientras que la población del país en su conjunto creció al 1,8%. De esa forma, la proporción que la población del Gran Buenos Aires representaba sobre el total del país descendió del 36 al 35%. Este descenso no fue muy importante, pero de todas maneras quebró una tendencia a la concentración que se percibía de manera continua desde el primer censo nacional de 1869, cuando Buenos Aires sólo representaba el 13% de la población total[1].

Pero hay otros indicadores de la reversión de tendencias que son más significativos. Las cifras disponibles de Producto Bruto por áreas geográficas cubren sólo el período 1970 a 1980, pero muestran tendencias claras. Mientras que en la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires, durante ese decenio, el Producto Bruto creció el 16,5% y el 18% respectivamente, en el territorio de Tierra del Fuego creció el 159%, en Neuquén el 123%, en Jujuy el 120%, en Misiones el 95% y en Chubut y Catamarca el 94%.

En los últimos años de la década del 70 y los primeros de la siguiente, hubo regiones del interior del país que crecieron a ritmo sostenido sobre la base de nuevas actividades industriales. Se trata de las provincias que gozaron de regímenes de promoción especiales como La Rioja, San Luis, Catamarca, San Juan y también el Territorio Nacional de Tierra del Fuego. En estas provincias, el censo nacional económico de 1985 ha permitido registrar importantes incrementos en el personal ocupado en las actividades manufactureras en comparación con los niveles de 1974. El aumento fue del 1080% en Tierra del Fuego, 235% en La Rioja, 114% en San Luis y 83% en Catamarca. Sólo provincias con grandes recursos naturales como Neuquén, o contagiadas por el dinamismo brasileño, como Misiones, tuvieron incrementos comparables en el número de personal ocupado.

Las políticas que coadyuvaron a esta reversión de las tendencias que se habían dado tan persistentemente durante las décadas anteriores incluyeron obviamente los regímenes de promoción industrial, tanto sectoriales como regionales, así como el aumento del empleo público provincial.

Pero al mismo tiempo que se daba esta reversión de tendencias en materia demográfica y geográfica, el país experimentaba una acentuación de sus problemas económicos anteriores. En particular, estos lustros

[1] Para un análisis más detallado, véase Sánchez, C. E. (1986).

reflejaron un notable estancamiento de la economía argentina y una aceleración impresionante de la inflación. El producto per cápita de 1985 fue un 15% más bajo que el de 1970 y el índice de costo de la vida, que entre 1955 y 1970 se había multiplicado por 33, entre 1970 y 1985 se multiplicó 3.524 veces.

Las causas de la aceleración inflacionaria y del estancamiento

La inflación tuvo su origen en déficit fiscales persistentes y en el uso intenso de los precios, los salarios y el tipo de cambio, por parte de las autoridades económicas, como instrumentos de redistribución de ingresos. Esto impidió que los precios y salarios pudieran jugar el papel de orientadores de la asignación de los recursos de la sociedad, que les corresponde en una economía bien organizada.

Los déficit fiscales pudieron financiarse con endeudamiento interno y externo durante algún tiempo, manteniéndose bajo cierto control la oferta monetaria. Pero el uso continuado del crédito interno y externo para financiar estos desequilibrios fiscales persistentes fue provocando tasas reales de interés muy altas y atraso cambiario. Ambos fenómenos afectaron negativamente el nivel de actividad del sector privado y fueron reduciendo la base de recaudación fiscal. Por otro lado, el aumento de la deuda pública hizo que los intereses pasaran a ser un rubro cada vez más importante del gasto público. Como resultado de estos dos mecanismos de deterioro fiscal, los déficit fueron aumentando a la vez que el país iba agotando sus márgenes de crédito interno y externo.

Posteriormente, esta pérdida del crédito obligó a crecientes volúmenes de expansión monetaria. Como lógica consecuencia, la inflación se fue tornando un fenómeno más y más violento.

Pero los déficit fiscales no fueron el único motor de la inflación. La intervención continua del gobierno para alterar precios, salarios y tipo de cambio, con fines redistributivos de ingresos, y la deficiente y desigual información junto a la falta de transparencia de muchos mercados, desató una puja distributiva permanente que influyó sobre la inflación de manera directa. En una economía con estas características la política monetaria pierde autonomía y cuando es utilizada para aplacar presiones inflacionarias, sólo consigue hacerlo por períodos muy breves, con elevados costos recesivos que llevan a su rápido relajamiento.

El estancamiento económico se explica no tanto por una reducida tasa de inversión sino por una baja productividad de la nueva inversión. La inflación y los permanentes cambios de precios relativos inducidos por la puja distributiva son, en parte, responsables de esta baja productividad. El cálculo económico, tanto público como privado, se hace más difícil y las decisiones son muy riesgosas en un ambiente de variaciones erráticas e inesperadas de precios relativos y cambios permanentes y variables en el nivel de los precios absolutos.

Pero además de la explicación que provee la inflación, el estancamiento argentino tiene su origen en defectos muy serios y persistentes de nuestra organización económica.

El encerramiento comercial de la economía argentina, impulsado por una estrategia de crecimiento basada en la sustitución de importaciones, permitió que los productores de estos bienes discriminaran mercados como práctica permanente. Esto elevó los precios in-

ternos de muchos productos respecto de los que regían en otros países o en los mercados internacionales. Como lógica consecuencia, la exportación, sobre todo de origen industrial, soportó relaciones precio/costo desfavorables ya que se debía proveer de insumos básicos más caros que sus competidores de otros países.

Salvo para las exportaciones tradicionales, en las que la ventaja relativa de la Argentina es enorme, las demás actividades se dimensionaron sólo para abastecer el mercado interno. De esta forma, las exportaciones de productos no tradicionales fueron esporádicas y respondieron más a la necesidad de vender saldos no colocados en el mercado interno por una caída imprevista de la demanda, que a una estrategia permanente de penetración en los mercados del exterior. Las mismas causas que inhibieron la expansión de exportaciones industriales mantuvieron deprimida la producción agropecuaria y minera, con lo que la capacidad del país de generar divisas se mantuvo muy por debajo de su potencial. La escasez de divisas comerciales provocó alternativamente restricciones exageradas a las importaciones o una recurrencia demasiado grande al financiamiento externo, cada vez más oneroso.

La ausencia de una evaluación adecuada de los proyectos de inversión pública, la escasa o nula preocupación de las empresas estatales por el aumento de su eficiencia y el lento ritmo de ejecución de las obras públicas, como consecuencia de una mala programación que en el momento de las decisiones no respetó restricciones presupuestarias realistas a través del tiempo, son algunas de las causas del bajo rendimiento de la inversión pública.

Los regímenes de promoción industrial basados en exagerados subsidios al monto de la inversión y el uso intenso de la restricción a la competencia, como forma de crear incentivos, son las principales causas de la baja productividad de la inversión privada.

El problema del endeudamiento externo, a medida que se fue haciendo más gravoso, contribuyó a disminuir la tasa de inversión, problema que vino a sumarse al bajo rendimiento de la nueva inversión. La combinación de ambos fenómenos acentuó el estancamiento económico como característica de la economía nacional[2]

Estabilidad, crecimiento y economías del interior

Reconquistar la estabilidad requerirá la eliminación del déficit fiscal. La disciplina fiscal hará que el nivel de gasto público así como los regímenes de subsidios para promover sectores y regiones sean cuidadosamente revisados y, en términos generales, reducidos. Esto significa que probablemente no podrán seguir aplicándose muchas de las políticas que durante los tres últimos lustros permitieron que comenzaran a revertirse las tendencias a la exagerada concentración en Buenos Aires.

El crecimiento económico deberá producirse en una coyuntura mundial y nacional que se caracteriza por la escasez de capitales. Esta escasez se manifiesta en el elevado nivel de las tasas reales de interés en el mundo, pero se transmite agravado a nuestro país por el problema que significa el elevado endeudamiento externo. Por consiguiente, en una situación mundial y nacional como la descripta, el crecimiento económico sólo podrá darse

[2] El lector interesado en mayores detalles sobre esta sección puede ver: Cavallo, D. F. (1984).

si se pone un mayor énfasis en el aumento de la eficiencia productiva.

Existe en la Argentina la creencia de que si se aplicaran estrictamente criterios de eficiencia en la selección y localización de inversiones, las economías del interior tenderían a achicarse o a desaparecer, mientras se desarrollarían el Gran Buenos Aires, Córdoba, Rosario y a lo sumo las ciudades de la Pampa Húmeda. Es esta presunción la que lleva a pensar que para desarrollar las economías regionales se necesitan fuertes subsidios y el reemplazo de criterios de eficiencia por criterios que prescindan de consideraciones económicas.

Si esta presunción fuera cierta se presentaría un sombrío panorama para la Argentina como Nación, porque en los próximos años la política económica no podrá dejar de lado ni el objetivo de la estabilidad ni el de la eficiencia. Si estos objetivos entran en colisión con el de la expansión de las economías del interior, seguramente éstas resultarán postergadas y se reimplantarán en el país las tendencias a la concentración que predominaron durante muchas décadas. Si esto ocurriera podría llegar a peligrar hasta la misma integridad territorial, porque a la insatisfacción de los habitantes de las provincias más alejadas puede agregarse, como causa del resquebrajamiento de la unidad nacional, la presión exterior sobre territorios tan ricos y desaprovechados que significará un mundo superpoblado.

Pero afortunadamente la realidad no es tan desalentadora. El resto de este libro se destina a demostrar que existen muchas posibilidades de *avance simultáneo en materia de eficiencia económica general y expansión de las economías regionales en particular.* Sin embargo, estas posibilidades no son obvias y necesitan ser identificadas. Su aprovechamiento implica las más de las veces una modificación simultánea de reglas de juego impuestas por políticas nacionales y reestructuraciones productivas a cargo de los agentes económicos privados, sus instituciones intermedias y los gobiernos locales.

Descubrir estas posibilidades y organizarnos para aprovecharlas es un gran desafío. Es el desafío de elegir el crecimiento y el federalismo, o resignarnos a la emigración de nuestros jóvenes y la desintegración de la Nación. Se trata de lo que, en extremada síntesis, en este libro llamamos "El Desafío Federal".

II

EL SISTEMA ECONÓMICO

Cuando se trata de explicar la falta de correspondencia entre recursos y resultados es común escuchar argumentaciones que culpan del fracaso económico argentino a la conspiración de poderosos intereses foráneos, a quienes se atribuyen planes deliberados para explotar a nuestro país y mantenerlo sumido en el estancamiento. Sin duda, con este tipo de argumento es fácil ganar la simpatía de quienes más sufren en la Argentina las consecuencias de las crisis económicas. Pero no deja de ser un escapismo fácil, porque si realmente existieran estos elaborados planes de poderosas fuerzas transnacionales, ¿por qué han de operar con más eficacia sobre nuestro país que sobre tantas otras naciones que han logrado mejores resultados económicos?

Otra explicación frecuente de nuestros males asigna la responsabilidad a los argentinos como personas. Se suele escuchar que los argentinos no tenemos el apego al trabajo que tienen los habitantes de otros pueblos, o que somos más egoístas y pensamos en nuestros intereses individuales antes que en los intereses del país. Es muy difícil evaluar con objetividad estas opiniones, pero hay muchos indicios que no respaldan este tipo de juicios. En el plano individual muchos argentinos que emigraron al exterior consiguieron destacarse en una gran variedad de actividades económicas, científicas y

artísticas. Cuando la adversidad golpea a la familias afectadas por catástrofes naturales o crisis económicas, las actitudes solidarias no son menos frecuentes en la Argentina que en otros países. Miles de instituciones de bien público dan testimonio de que existen muchas vocaciones de servicio a la comunidad y que la búsqueda del bien común también motiva a muchos argentinos.

Pero si se descarta la conspiración de poderosas fuerzas transnacionales y el déficit de virtuosismo personal de la población como explicación de resultados económicos tan pobres ¿cuál es la causa del retroceso creciente de la economía argentina frente a muchas otras economías del mundo?

Como se argumentó en *Volver a crecer*, la responsabilidad del fracaso económico argentino debe buscarse en los defectos del sistema de relaciones interpersonales y de acción colectiva, conformado a lo largo del tiempo, a medida que la sociedad argentina se fue organizando para resolver los problemas económicos. Para decirlo en forma sintética, la causa del fracaso es el sistema económico dentro del que nos desenvolvemos los argentinos, el que a su vez refleja ciertas características del sistema de normas sociales del que forma parte.

En este libro se tratan de descubrir los defectos del sistema económico que han provocado simultáneamente estancamiento y exagerada concentración geográfica. El que los defectos se atribuyan a la organización y no a las personas, no significa que cada uno de los argentinos sea absolutamente impotente para resolver los problemas económicos que aquejan a nuestra sociedad nacional. En apariencia, cada agente económico individual muy poco puede hacer para mejorar los resultados generales de la economía nacional. Sin embargo, como dirigentes y ciudadanos somos los únicos responsables de corregir

las malas reglas de juego que conforman nuestra organización económica. Sólo las personas pueden cambiar o perpetuar las normas sociales.

Qué, cómo, dónde y para quién producir

El sistema económico de cualquier país del mundo es una compleja organización que administra recursos escasos para atender necesidades materiales, diversas e ilimitadas. El sistema económico debe dar respuesta a cuatro cuestiones centrales: *qué, cómo, dónde y para quién* producir. Cuando se responde a *qué* producir, queda determinada la *composición* del producto por tipo de bienes. La respuesta al *cómo* producir no es otra cosa que el detalle de las *tecnologías* que se utilizan en la producción de los bienes, es decir las cantidades y calidades de trabajo, capital y recursos naturales que se emplearán y la forma de combinarlos para obtener el producto deseado. La contestación a la pregunta *dónde* producir define la *localización* geográfica de las empresas que intervienen en el proceso productivo. La elección de *para quién* producir significa dejar resuelta la *distribución* de los bienes entre las familias que conforman la economía nacional.

Para resolver estas cuestiones centrales, las economías nacionales normalmente cuentan con tres mecanismos fundamentales: uno se basa en los *precios de mercado*; otro tiene como ingrediente fundamental el *presupuesto del gobierno*, y el tercero es un conjunto de *regulaciones* político-administrativas, a su vez condicionadas por normas sociales. El papel de cada una de estas componentes del sistema, así como múltiples as-

pectos de su operación cotidiana, están determinados por tales regulaciones.

En las economías que los historiadores denominan "feudales", típicas de la Edad Media, tenían gran importancia y extensión las regulaciones, mientras que tanto el mecanismo presupuestario como el mecanismo de los precios eran poco importantes en la solución de los problemas económicos. En las economías que se denominan "capitalistas" los precios juegan el papel fundamental, mientras el presupuesto público está limitado a los bienes estrictamente de interés general y las regulaciones político-administrativas son más bien limitadas. En las economías "socialistas" una gran cantidad de bienes y servicios son producidos y distribuidos a través del presupuesto público. Las regulaciones político-administrativas son también muy importantes y el mecanismo de los precios juega, en el mejor de los casos, un rol secundario.

Pero más allá de las razones fácticas e ideológicas que explican en determinadas naciones y momentos de la historia, la existencia del feudalismo, del capitalismo o del socialismo, en las economías contemporáneas se tiende a definir el papel del mecanismo de los precios, del presupuesto público y de las regulaciones sobre bases más objetivas. Estas tienen que ver con la *eficiencia* en la solución de los problemas económicos fundamentales.

Precios. El mecanismo de los precios, también denominado "del mercado", sirve para coordinar las múltiples decisiones individuales relacionadas con la producción de bienes y servicios que satisfacen necesidades de *interés individual.* Estas necesidades se distinguen de las de *interés general* porque el beneficiario queda bien identificado y, al beneficiarse uno, se cierra la posibilidad de que con el mismo bien o servicio se beneficien otras personas. Una manzana, una camisa, un automóvil, un corte de pelo, son típicos bienes o servicios de *interés individual,* mientras que la provisión de justicia, seguridad, defensa, así como el esparcimiento que brinda una plaza pública o los servicios de un camino son típicos bienes o servicios de *interés general.*

Los costos en que la sociedad incurre para producir los bienes y servicios de interés individual pueden ser financiados a través de los precios que están dispuestos a pagar los usuarios. En un sistema competitivo, dichos precios surgen de la confrontación de las *demandas,* que reflejan los deseos, los gustos y la disponibilidad de fondos de los consumidores, y de las *ofertas,* que reflejan fundamentalmente los costos de producción.

Los precios se transforman en la fuente de información fundamental a través de la cual los productores y los consumidores toman conocimiento de las circunstancias en las que tienen que adoptar sus decisiones individuales de consumo o de producción. Precios relativamente elevados de un bien inducirán aumentos de la producción a la vez que provocarán disminuciones del consumo, llevando a la desaparición del exceso de demanda que seguramente fue la causa del encarecimiento inicial. Precios demasiado bajos de otros productos inducirán un aumento de su consumo y una disminución de su producción, con lo que el exceso de oferta quedará eliminado una vez que dichos ajustes se hayan operado. De la misma forma como los precios orientan la producción y el consumo y tienden a definir *qué* bienes producir, también proveen los elementos de juicio que permiten a los productores hacer su cálculo económico y decidir la *tecnología* y la *localización* de la producción. La *distribución* de los bienes se realiza dentro del marco de la distribución de los ingresos, la que queda

determinada por los servicios de capital o de trabajo que las distintas familias aportan al proceso de la producción y por los que obtienen remuneraciones.

En síntesis, el mecanismo de los precios opera como diseminador de información entre productores y consumidores, permitiendo la coordinación de sus decisiones individuales y de tal forma contestar el qué, el cómo, el dónde y el para quién producir los bienes y servicios de interés individual. Se trata de un mecanismo de coordinación económica que permite una gran descentralización de decisiones porque en definitiva cada productor y cada familia consumidora deciden individualmente dentro del marco de referencia que conforman los precios de los mercados.

Presupuesto. Pero los bienes y servicios de interés general como la provisión de justicia, defensa, seguridad, etc., al no estar destinados a una persona en forma definida, sino a distribuir sus beneficios entre sectores mucho más amplios de la población o entre la sociedad en general, no pueden financiarse a través de precios. Simplemente porque no se puede excluir del beneficio de estos bienes y servicios a quienes no pagan voluntariamente el precio. Por eso, la coordinación y el procesamiento de las decisiones de producción de bienes y servicios de interés general, requieren de mecanismos diferentes al de los precios. Estos mecanismos los provee el presupuesto público, que tiene como fuente de financiamiento a la recaudación de los impuestos. El presupuesto público requiere necesariamente de la formulación de un plan que explicite niveles de gasto, sus prioridades y las fuentes de financiamiento.

El mecanismo presupuestario público permite diversos grados de descentralización de las decisiones. En los

países unitarios, estos planes generalmente se formulan de manera muy centralizada. En los países federales, el presupuesto público y la planificación en general se formulan en forma descentralizada, trasladando una gran cantidad de responsabilidades a los gobiernos locales.

Regulaciones. Las regulaciones también tienen un papel natural que cumplir en el sistema económico. En primer lugar deben existir reglas que definan los ámbitos respectivos del mecanismo de los precios y del presupuesto público. Además, la formulación y ejecución del presupuesto requiere una serie de normas o regulaciones, sobre todo de carácter impositivo, destinadas a proveer el financiamiento del gasto público. Finalmente, las regulaciones son necesarias para evitar los *males públicos.* Así como existen bienes de interés general, también denominados *bienes públicos,* las sociedades sufren la existencia de *males públicos* tales como la estafa o el engaño, los atentados contra la salud o la moral de la población, la contaminación ambiental y la destrucción de los recursos naturales. Para evitar los males públicos se necesita establecer regulaciones que asuman la forma de una prohibición o, alternativamente, de la obligación de neutralizar los efectos indeseados de las acciones individuales.

Identificación de los defectos del sistema

El sistema económico opera defectuosamente cuando induce a adoptar decisiones individuales que no contribuyen al bienestar general. A simple título de ejem-

plo, si impuestos y subsidios orientados a otros fines económicos tienen el efecto de encarecer el transporte hacia el interior del país de los bienes que allí no se producen y abaratar el traslado a Buenos Aires de los recursos abundantes en el interior, resulta claro que las decisiones de localización de la producción tenderán a favorecer la concentración demográfica en la gran ciudad. Estas decisiones de localización serán correctas desde el punto de vista de los intereses individuales, porque las erogaciones e ingresos del agente económico privado se producirán a los precios efectivamente pagados y cobrados, pero el resultado será inconveniente para el país, porque esos precios distorsionados no reflejan los verdaderos costos en que la sociedad incurre para transportar los bienes hacia el lugar donde son utilizados.

Otro ejemplo tiene que ver con la forma de distribución de fondos del Tesoro Nacional a las provincias. Si en la práctica los fondos tienden a distribuirse de forma tal de cubrir déficit generados *con anterioridad*, un gobernador que no incurra en déficit estará perjudicando a los habitantes de su provincia, porque los privará del aprovechamiento de fondos del Tesoro Nacional. Por lo tanto, lo más probable es que predominen las decisiones de aumentar gastos y déficit con los consiguientes efectos negativos sobre la economía nacional en su conjunto. Esto no ocurrirá si los fondos fueron distribuidos según un criterio claramente establecido con anterioridad y totalmente desvinculado de los déficit en que efectivamente hayan incurrido las provincias.

Otro defecto muy común de los sistemas económicos es que las regulaciones en lugar de impedir la existencia de males públicos se constituyen en trabas para la producción de bienes y servicios útiles a la sociedad.

El resultado de estos defectos del sistema económico es en esencia crear brechas entre la conveniencia individual o de ciertos grupos de población y el bienestar de la sociedad en su conjunto. Cuando existen muchas de estas brechas, los esfuerzos individuales, lejos de complementarse y ayudarse en la tarea de mejorar la calidad de vida de toda la población, comienzan a verse enfrentados los unos a los otros en una puja distributiva dañina para el conjunto.

El método de análisis utilizado en este libro consiste en identificar las distorsiones en el mecanismo de los precios y del presupuesto público, así como las malas regulaciones que tienen como efecto contribuir simultáneamente al estancamiento económico y a la exagerada concentración geográfica.

Agentes económicos, dirigentes y ciudadanos

Aún cuando adviertan que existen distorsiones y trabas que crean un enfrentamiento entre los intereses particulares y el interés general, los agentes económicos individuales no tienen generalmente otra alternativa que adoptar las decisiones que más convienen a sus propios intereses, porque si actúan de otra manera corren el riesgo de sucumbir frente a sus competidores. Pero esta impotencia del agente económico no alcanza a las personas cuando actúan como dirigentes y ciudadanos, uniéndose a otros, organizándose, o usando medios de comunicación y difusión para modificar las reglas de juego.

Las malas reglas de juego, es decir, aquellas que lejos de llevar a identificar los intereses individuales con el bienestar general promueven su enfrentamiento, pueden ser modificadas a través de la participación de los ciudadanos en el sistema político. En este sentido, la inteli-

gencia de los dirigentes para diagnosticar los defectos del sistema económico y proponer a los ciudadanos modificaciones que permitan superarlos, es un ingrediente clave para que finalmente la sociedad se organice eficientemente. Lo mismo puede decirse de la voluntad de organizarse y de actuar en conjunto para cambiar reglas de juego dañinas para la sociedad.

Esta distinción entre agentes económicos, dirigentes y ciudadanos es muy importante para comenzar a desenredar la complicada maraña de intereses enfrentados que caracteriza a la sociedad argentina. Nada se ganará apelando a los agentes económicos individuales para que aisladamente antepongan el interés general al buen resultado de sus negocios. Hacer eso es prácticamente pedirles a los empresarios que dejen de ser hombres de empresa. Pero hay mucho por ganar en términos del bienestar de todos los argentinos si dirigentes y ciudadanos contribuimos a modificar las reglas de juego económicas de forma tal de lograr la máxima identificación posible entre los intereses individuales y el interés general.

III

PRECIOS Y REGIONES

Las ventajas comparativas que tienen las regiones para el desarrollo de actividades económicas pueden ser definidas en términos de disponibilidad de recursos y de distancia a los centros de consumo y de provisión de insumos. Los precios de insumos básicos e intermedios y de los bienes y servicios finales son los medios a través de los cuales se reflejan las ventajas comparativas de cada región.

El precio percibido por el productor difiere del precio pagado por el consumidor en el mercado debido a los costos de transporte y comunicaciones. De la misma forma, el productor paga por los insumos que utiliza el precio del mercado donde los compra, más los costos de transporte de los insumos hasta su empresa. La distancia de los centros de consumo de bienes y provisión de insumos es el elemento que más influye en los costos e ingresos diferenciales de localizaciones alternativas. Su impacto puede ser amplificado por distorsiones que de una u otra forma hacen más caros el transporte y las comunicaciones.

La política de precios de la energía y las políticas cambiaria y comercial externas han sido otras dos grandes fuentes de distorsiones en los precios de los bienes e insumos relevantes para la producción de las regiones del interior del país.

En este capítulo se presentan estas diferentes vías por las cuales el mecanismo de los precios, operando en forma defectuosa, ha tendido a promover una concentración ineficiente en el Gran Buenos Aires, a la par que se mantenían deprimidas las economías regionales.

Costos del transporte

Los costos del transporte dependen tanto de la calidad de la infraestructura como de la utilización que pueda hacerse de ella. La disponibilidad de la misma resulta de las inversiones públicas y privadas. Durante los últimos años la infraestructura de transporte se ha resentido no sólo por la disminución global de la inversión pública, originada en las políticas de ajuste económico necesarias para superar la crisis de la balanza de pagos, sino también por haber perdido importancia relativa frente a otras inversiones, tales como las de generación de energía. Esto puede apreciarse en el Cuadro 4. Además, la utilización de la infraestructura está muchas veces limitada por regulaciones estatales que encarecen innecesariamente el transporte o reducen la calidad de ese servicio.

En el caso del transporte aéreo, a través del cual se introducen algunos de los avances tecnológicos más prometedores para el desarrollo contemporáneo, el monopolio estatal de su prestación ha llevado simultáneamente a un sistema tarifario distorsionado y caro, así como a una programación de inversiones y servicios que demuestra incapacidad para adaptarse con flexibilidad a las variaciones de la demanda, aprovechar eficientemente los equipos, y responder a las necesidades de nuevos y crecientes servicios en el interior del país. Este tema será discutido con mayor detalle en el capítulo que trata precisamente de las regulaciones y su efecto sobre el proceso de concentración geográfica de la Argentina.

Además de las restricciones derivadas de regímenes monopólicos o excesos de regulaciones, el transporte ha sido encarecido por la incidencia de sistemas de protección de insumos y equipos. En este sentido es muy claro el caso del transporte por carretera, que se ve afectado por la elevada protección a la industria productora de automóviles y camiones. Esa protección hace que éstos y sus repuestos cuesten en la Argentina alrededor del doble de lo que cuestan en el extranjero.

Se suele argumentar que el subsidio a los ferrocarriles beneficia al interior, compensando el encarecimiento del transporte por camión. Pero este subsidio no llega a los productores de las economías regionales. Varias razones explican este resultado. En primer lugar, el grueso del déficit se origina en el servicio de transporte de pasajeros del Gran Buenos Aires, beneficiando a los usuarios de aquella ciudad. En segundo lugar, si bien el transporte de productos agropecuarios por ferrocarril a más de 250 km de distancia resulta más barato que el transporte por camión, en la práctica el productor debe soportar un descuento equivalente al costo de transportar el grano por camión porque la capacidad de carga en ferrocarril es limitada. Finalmente, como el diseño de los ferrocarriles obliga a llevar el grueso de la producción agropecuaria a puertos administrados por el Estado, ese menor costo se ve compensado por el elevado grado de ineficiencia portuaria.

En el puerto, los buques incurren en tres tipos de costos: los necesarios para entrar, permanecer y salir de él, los de carga y descarga y los de espera. Entre los pri-

meros un reciente trabajo[3] concluyó en que el puerto de Buenos Aires era 6 veces más caro que el de Santos y 3 veces más caro que los de Montevideo, Rotterdam, Yokohama o Barcelona.

Entrar, permanecer y salir del puerto cuesta en el de Buenos Aires 16.500 dólares, cuando en otros cuesta sólo 5.000 dólares o menos. Si el buque carga 20.000 toneladas de cereal, que para el productor valen aproximadamente 50 dólares la tonelada, su carga vale 1 millón de dólares. Luego, los 10.000 dólares que paga de más al operar en el puerto de Buenos Aires representan un 1% sobre el valor de la carga.

La magnitud de los tiempos de espera tiene que ver con la ineficiencia para cargar y descargar y con la falta de capacidad de los canales de acceso y la escasez de muelles. Según el citado trabajo, un barco espera de 10 a 15 días para cargar, a un costo de 5.000 dólares diarios, lo que hace un total de 50.000 a 75.000 dólares. Para una carga de 20.000 toneladas el costo de espera, que también debe ser restado del precio que se le paga al productor, representa entre un 5 y un 7,5% del valor de la carga.

Deficiencias del sistema de telecomunicaciones

La política de inversión en telecomunicaciones tiene repercusión directa sobre las economías regionales. Un territorio nacional tan extenso agudiza la necesidad de las regiones de comunicarse por vía telefónica y encarece notoriamente el costo de los servicios que, aunque imperfectamente, reemplazan al uso del teléfono (mensajerías, correos, transporte, etc.). En materia de inversiones en telecomunicaciones, se ha venido produciendo un retraso sistemático en la última década.[4]

[3] Centro de Navegación Transatlántica (1985): "Costos de buques en puertos argentinos", mimeo, Buenos Aires, setiembre.

El Cuadro 4 muestra que las comunicaciones han sido, sin ninguna duda, el sector económico menos atendido por la inversión pública. Ha tenido una baja participación en la inversión pública total (7% en promedio en los ocho años considerados). Esta participación fue muy variable. El porcentaje que alcanzó en 1984 fue apenas del 3,3% y el previsto para 1985, según datos del presupuesto, es aún inferior: 2,3%. Este porcentaje representa sólo un 0,2% del PBI.

Para comparar el proceso de inversiones en telecomunicaciones ocurrido en la Argentina con el de otros países, se pueden usar estadísticas que informan sobre la participación de este tipo de gastos en el PBI. Los valores que se presentan en el Cuadro 5 muestran cuáles han sido las participaciones promedio que se observaron entre 1979-81 en 26 países.

Salvo durante los años 1980-1983, en los que la participación de las inversiones en comunicaciones alcanzó un nivel casi aceptable en relación al que muestra la experiencia internacional, en el resto de los años la inversión argentina fue sumamente baja. En particular las participaciones de 1984 y 1985, de 3,1‰ y 2,2‰, respectivamente, colocan a la Argentina en los últimos lugares del mundo en cuanto a los recursos que se dedican a telecomunicaciones expresados como porciones del Producto Bruto.

En 1985 se decidió llevar adelante programas de

Esta sección se basa en Givogri, C.A. (1985 y 1986).

CUADRO 4

Distribución sectorial de la Inversión Pública
1976/1983
(en %)

Sectores	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
SOCIALES	7,6	7,5	8,1	6,3	7,0	5,2	3,9	5,2
ECONOMICOS	78,1	75,5	74,8	74,3	78,4	76,0	83,9	82,4
Industria	8,6	7,1	5,1	6,0	5,7	2,0	2,0	1,5
Agricultura y Ganadería	0,4	0,5	0,6	0,5	0,3	0,3	0,3	0,2
Energía y Minería	45,8	44,1	46,0	42,0	45,4	47,7	57,4	55,3
Transporte	20,5	17,9	17,1	18,0	15,7	14,8	15,0	14,5
Comunicaciones	2,0	5,0	5,0	6,8	10,3	10,2	8,2	8,9
Otros	0,8	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	2,0
OTROS SECTORES	14,3	17,0	17,1	19,4	14,6	18,8	12,2	12,4
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Secretaría de Planificación, documentos varios.

CUADRO 5

Participación de las inversiones en telecomunicaciones en el PBI para países seleccionados 1979-1981

País	En o/oo
Irlanda	16,2
Malasia	10,3
Francia	9,1
Austria	8,7
Noruega	8,7
Israel	8,5
Canadá	8,4
Estados Unidos	8,3
Paraguay	7,6
España	7,6
Japón	7,4
Australia	7,3
Italia	7,2
Suecia	7,2
Portugal	7,0
Costa Rica	6,5
Gran Bretaña	6,0
Uruguay	4,7
Colombia	4,4
Yugoeslavia	3,9
Túnez	3,5
Nueva Zelanda	3,4
Turquía	3,3
Ecuador	2,9
México	2,8
India	2,2

Fuente: Siemens, Estadística Telefónica Internacional, 1984.

obras a cargo de la empresa estatal ENTel que permitan ir revirtiendo esta situación. Con la denominación de Plan Megatel se ha lanzado un proyecto de incorporación de líneas que contempla incrementar para 1990 en alrededor de 1,3 millones el actual plantel de 2,5 millones de líneas de ENTel. Para tener una idea más acabada de la importancia de estos datos conviene señalar que con el plantel actual la Argentina dispone solamente de alrededor de 10 líneas cada 100 habitantes y que hacia la finalización del Plan Megatel esta cifra habrá aumentado a alrededor de 14 líneas cada 100 habitantes. Sin embargo, esta última densidad sigue siendo baja cuando se la compara con las prevalecientes en diversos países del mundo. Por ejemplo, Australia y Canadá ostentan densidades sustancialmente más elevadas: 55 líneas por cada 100 habitantes el primero y casi 70 el segundo.

No se vislumbra, por consiguiente, que el fuerte atraso que experimenta el país en materia de telecomunicaciones vaya a superarse de manera que deje de incidir desfavorablemente sobre el desarrollo regional, ya que las metas del programa de inversiones son modestas en relación con las necesidades.

Además de esta escasez de inversión, que ha mantenido atrasado al sistema de comunicaciones, la política de tarifas telefónicas ha perjudicado sistemáticamente a las economías más alejadas del interior del país.

Las diferencias de precios que exhibe el cuadro tarifario de ENTel en el plano regional se basan exclusivamente en una clasificación de los mercados telefónicos según su tamaño, denominándose a cada uno "área de servicio" e identificándolo por el número de usuarios.

Los avances tecnológicos en materia de telecomunicaciones han reducido las diferencias de costos que existen entre dichas "áreas de servicio", para la categoría de *abonado*, pero las discrepancias subsisten en materia de

costos de *tráfico*. La primera categoría refleja el valor de los recursos que el sector telecomunicaciones debe asignar para *incorporar* y *mantener* en condiciones de servicio a un abonado, mientras que la segunda mide el costo del *uso* que el cliente hace del servicio telefónico.

El *Estudio de un programa para la expansión del servicio de telecomunicaciones 1985-2005*, que publicó la Fundación Mediterránea en 1985, aporta datos para distribuir estos costos por "área de servicio" según el número de abonados. El Cuadro 6 resume los resultados referidos a estos costos y las tarifas que aplica ENTel. Se observa que la relación entre la tarifa y el costo marginal de tráfico es cinco veces mayor para áreas de menos de 15.000 abonados que para las de más de 100.000 abonados. Esto significa que los usuarios de los teléfonos en pequeñas ciudades pagan un impuesto implícito que permite financiar un subsidio a los usuarios de los teléfonos en las grandes ciudades. Como conclusión, puede afirmarse que en materia de servicios telefónicos se da una política de precios que discrimina en contra de las localidades más pequeñas. Desde una perspectiva regional, este hecho impone una pesada carga al desarrollo del interior del país.

Precios de la energía y los combustibles

Las empresas del Estado han tenido políticas de precios que por lo general no han distinguido la localización del usuario. No han tenido en cuenta si el bien o el servicio estaba siendo provisto en una región productora o en una región consumidora y la mayoría de las veces prorratearon los costos del transporte sin establecer di-

CUADRO 6

2. *Teléfonos. Cargos tarifarios y costos de tráfico por área de servicio*

Area de servicio	Participación tráfico *Urbano*	*Inter-urbano*	Tarifa[a] (cargo por tráfico)	Costo marginal de tráfico[b]	Relación Tarifa / Costo marginal
	(%)		milésimos de dólar/minuto		
Menos de 15.000 abonados	70	30	61,0	41,6	1,5
Más de 15.000 abonados y menos de 100.000	82	18	38,5	38,1	1,0
Más de 100.000 abonados	97	3	9,4	33,3	0,3

a Valores vigentes desde el 15 de junio de 1985.
b Según valores del *Estudio sobre tarifas de servicios públicos y precios oficiales*, IEERAL, 1981.

ferenciaciones por localización de la producción y de los usuarios.

Esta forma de fijación de los precios y tarifas ha llevado a quitar la ventaja que hubieran tenido las economías regionales productoras de insumos básicos y que deberían haber gozado de un precio mucho menor para estos insumos. El impacto desfavorable que esto ha ocasionado se ve agudizado porque al no desarrollarse en esas regiones las industrias que utilizan estos insumos, muchos productos intermedios y finales vuelven a la región productora de la materia prima original con costo de transporte incorporado, sobre todo cuando en estas etapas ulteriores la producción y la comercialización están en manos privadas. Por supuesto, estos precios aumentados de los bienes intermedios y finales deterioran aún más las posibilidades de desarrollo de las regiones productoras de las materias primas. El caso más significativo en este sentido es el del gas natural.

El caso del gas natural. Se trata de un servicio público atendido por la empresa nacional Gas del Estado. Su cobertura geográfica ha ido extendiéndose gradualmente para satisfacer demandas de distintas localizaciones, a medida que fueron ampliándose gasoductos troncales que unen los yacimientos con los centros de consumo y sus redes de distribución locales y domiciliarias. La mayor cobertura geográfica significó un notorio aumento del consumo de gas natural, reflejado en la mayor participación del uso de este combustible en el total de las fuentes de energía; pasó de un 3,4% en 1950 a un 27,9% en 1983.

La incidencia de los costos de transporte del gas natural en los costos totales de este suministro es elevada, según pudo comprobarse en un estudio elaborado en

1980 por la Fundación Mediterránea.[5] En dicho trabajo se estimó que, en términos de valores incrementales promedio, los costos de transporte del gas natural representan alrededor de las dos terceras partes de los costos totales, lo cual significa que tienen una importancia casi decisiva para fijar las tarifas de venta. A su vez, estos costos de transporte dependen directamente de la distancia que cubre el traslado del gas natural, e indirectamente del volumen transportado. Según relaciones que han sido comprobadas en distintos sistemas gasíferos, las poblaciones cercanas a los yacimientos o los grandes volúmenes de consumo deberían gozar de menores precios.

A partir de estudios técnicos y de verificaciones empíricas que tienen en cuenta éstos y otros factores relacionados, pueden calcularse las incidencias diferenciales del costo del transporte sobre las tarifas de provisión del servicio de gas natural. La selección de las localizaciones escogidas responde a la disponibilidad de información y cubre, afortunadamente, la mayoría de las zonas tarifarias de Gas del Estado. El Cuadro 7 resume, para cada una de estas zonas, los datos sobre costos y tarifas y permite compararlos tanto para la categoría de consumos domésticos como para la de otros usos del gas natural.

A la luz de los valores obtenidos, se observa que la zona litoral resulta subsidiada en alrededor de un 47% de la actual tarifa para usos no domésticos del gas natural, que son precisamente los que tienen mayor incidencia sobre la asignación regional de los recursos. En materia de consumo de uso final (domésticos) el subsidio significa alrededor de un 37% de la tarifa. Otras regiones subsidiadas, aunque en menor magnitud, son Córdoba (8 y 11%) y Buenos Aires (0 y 1%). En cambio, el resto

[5] Se trata de la publicación del Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas (1981) citada en la bibliografía.

CUADRO 7

Costos y tarifas del gas natural por regiones

Región	Tarifas medias vigentes a jun./85 netas de impuestos	Tarifas según costos económicos	Porcentaje que el subsidio implícito representa en la tarifa vigente (en caso negativo es un impuesto implícito)
Consumos domésticos			
Alto Valle	2,6	2,1	−19
Bahía Blanca	4,5	2,9	−36
Gran Buenos Aires	5,1	5,1	0
Córdoba	4,5	5,0	11
Litoral	4,9	6,7	37
Jujuy-Salta	3,1	2,4	−23
Olavarría	5,1	3,2	−37
Tucumán	4,1	3,0	−27
Otros consumos			
Alto Valle	3,4	2,2	−35
Bahía Blanca	6,0	3,3	−45
Gran Buenos Aires	6,8	6,9	1
Córdoba	6,0	6,5	8
Litoral	6,4	9,4	47
Jujuy-Salta	4,1	2,4	−41
Olavarría	6,4	4,0	−38
Tucumán	5,4	3,5	−35

Fuente: Givogri, C.A. (1986).

de las regiones está gravado, pero la importancia de los gravámenes difiere según la localización cuando se los mide en relación con la tarifa actual. Por ejemplo, para consumos no domésticos, los gravámenes implícitos en las tarifas del gas natural representan para el Alto Valle del Río Negro y Tucumán el 35% ; Olavarría el 38% ; Jujuy, Salta y Bahía Blanca más del 40%.

La conclusión a la que se llega es que el actual régimen tarifario del gas natural castiga relativamente más a regiones de menor desarrollo relativo. Por lo tanto, introduce un sesgo adverso para la eficiente orientación de los recursos productivos hacia estas localizaciones, en la medida en que requieran el uso complementario del gas natural.

El caso de los combustibles líquidos. Las naftas común y especial y el gas oil tienen precios uniformes en cualquier lugar de entrega pública del país. En cambio, al diesel oil y al fuel oil también se les fijan precios uniformes pero en plantas refinadoras o de almacenamiento, corriendo por cuenta del comprador los gastos de transporte desde éstas hasta el lugar de su uso.

Es evidente que estas uniformidades implican que la totalidad o al menos parte de los costos de transporte no reciben una consideración diferencial a la hora de fijar los precios de venta de los combustibles. Los costos de esta categoría que se originan en el proceso de elaboración y comercialización reconocen dos instancias: el transporte del petróleo crudo desde los yacimientos a las refinerías y el de los derivados desde éstas hasta los centros de consumo (o hasta plantas de almacenamiento para el gas oil y el fuel oil).

De esta manera, para descubrir la existencia de subsidios o gravámenes implícitos en los precios de los com-

bustibles derivados del petróleo para distintas regiones, resulta necesario distinguir la localización de éstas en relación con los yacimientos y las refinerías. Teniendo en cuenta dicha localización, las regiones consumidoras de combustibles pueden clasificarse en: exclusivamente consumidoras, productoras de petróleo y destiladoras de derivados, productoras de petróleo no destiladoras y destiladoras.

Considerando esa categorización, las regiones productoras-destiladoras no deberían soportar precios que incluyan algún tipo de costos de transporte, mientras que a las destiladoras sólo les correspondería incorporar los costos de transporte del petróleo desde el yacimiento hasta la planta de refinación. Las exclusivamente consumidoras y las productoras no destiladoras tienen responsabilidad sobre ambos tipos de costos de transporte.

Basándose en este criterio de clasificación se ha preparado el Cuadro 8. La estimación de la incidencia de los costos de transporte de crudos y de derivados corresponde a cálculos efectuados en el estudio ya mencionado de la Fundación Mediterránea.

Las conclusiones que surgen de los valores hallados consisten en que los precios uniformes o casi uniformes que se le han fijado a los derivados del petróleo, conllevan un gravamen implícito que deben pagar los consumidores de las regiones productoras-destiladoras. Por su parte, las regiones exclusivamente consumidoras y las productoras están siendo subsidiadas en sus consumos de derivados. Puede apreciarse que los mayores subsidios y gravámenes se dan en el caso del gas oil.

Entre las provincias gravadas figuran tanto las más desarrolladas como otras de menor desarrollo relativo. Por consiguiente, no se puede inferir que los precios de los combustibles generen en todos los casos un sesgo en contra de las provincias rezagadas. Por otra parte, la ma-

CUADRO 8

Costos y precios de los combustibles por regiones

Región	Precio vigente a junio de 1985 (centavos de dólar por litro)	Costo económico (centavos de dólar por litro)	Porcentaje que el subsidio implícito representa en el precio vigente (en caso negativo es un impuesto implícito)
Nafta súper			
Exclusivamente consumidora	48	50	4
Productora-destiladora	48	45	−6
Productora	48	50	4
Destiladora	48	47	−2
Gas Oil			
Exclusivamente consumidora	22	25	14
Productora-destiladora	22	19	−14
Productora	22	25	14
Destiladora	22	20	−9
Fuel Oil			
Exclusivamente consumidora	15,6	15,7	1
Productora-destiladora	14,2	13,7	−4
Productora	15,6	15,7	1
Destiladora	14,2	14,0	−1

Fuente: Givogri, C.A. (1986).

yoría de las provincias subsidiadas (regiones exclusivamente consumidoras y productoras no destiladoras) son de menor desarrollo relativo, lo que refuerza esta aseveración. De todas maneras surge claramente que no se aplican ni criterios de eficiencia ni políticas explícitas de promoción regional.

Políticas cambiaria y de comercio exterior

En la Argentina, así como en muchos otros países, las políticas de comercio exterior adoptaron la forma de restricciones arancelarias y cuantitativas, tanto a las importaciones como a las exportaciones. Estas políticas constituyen uno de los mecanismos que más alteran los precios relativos de la economía, alejándolos de los que hubieran prevalecido en una economía más competitiva y con menos intervención gubernamental. Las múltiples restricciones arancelarias y prohibiciones para las importaciones, diseñadas para proteger la producción destinada al mercado interno, provocaron una retribución baja para prácticamente todo tipo de exportaciones. Este fue un efecto seguramente no deseado pero de todas maneras muy importante.

El deterioro de los precios de exportación, consecuencia de estas políticas, se produce porque los aranceles y otras restricciones a las importaciones, al reducir la demanda de divisas, mantienen la paridad cambiaria por debajo del nivel que se hubiera establecido en mercados más libres. Si bien algunos de estos regímenes de protección favorecieron a bienes producidos en el interior, el efecto neto de todo este sistema fue fuertemente negativo para las posibilidades de crecimiento de las economías regionales debido a que trabaron el desarrollo de

producción exportable. Sin ellos, estos productos no hubieran estado limitados por un mercado interno estancado. Este fenómeno fue acentuado en algunos casos por las retenciones a la exportación aplicadas a producciones regionales.

Un cuidadoso trabajo de Adolfo Sturzenegger[6] cuantifica el efecto de aranceles y retenciones sobre el tipo de cambio real para el período 1960-1984. En él se muestra que en promedio, durante esos veinticinco años, los bienes sustitutivos de importaciones gozaron de la protección de un arancel del orden del 61% y las exportaciones de origen agropecuario fueron gravadas en promedio por retenciones del orden del 14%. Esto significa que el tipo de cambio promedio de la sustitución de importaciones fue casi el doble que el tipo de cambio promedio de las exportaciones agropecuarias. También demuestra que una eliminación total de los gravámenes al comercio exterior vigentes en 1984 implicaría un mejoramiento del tipo de cambio de las exportaciones de origen agropecuario del 63% en relación con los precios de bienes que no entran en el comercio exterior, y del 137% en relación con los bienes sustitutivos de importaciones. Estas cifras dan una idea del orden de la magnitud del desaliento a las exportaciones de origen agropecuario implícito en la política comercial externa que predominó durante el último cuarto de siglo en la Argentina.

Siempre se ha pensado que este tipo de gravámenes al comercio exterior incidía negativamente sobre la Pampa Húmeda, mientras que las economías regionales en realidad estaban siendo protegidas por los mismos mecanismos que promovían la sustitución de importaciones. Sin embargo, es un error identificar las economías regionales exclusivamente con la producción de algunos bie-

[6] Publicado en la revista *Estudios* Nº 37 de enero-marzo de 1986.

nes orientados al mercado interno. Las posibilidades de producción de oleaginosos, maíz, sorgo y muchos otros productos pampeanos en economías regionales, han quedado demostradas con la experiencia de Salta. En esa provincia, las hectáreas cultivadas con maíz y soja apenas superaron las 15.000 en la campaña 1975-76. El cambio de precios relativos que se produjo en los años siguientes hizo rentable el desmonte de las tierras ubicadas en el Chaco salteño, al este de la provincia, y ya en la campaña 1979-80 las hectáreas cultivadas llegaban a 62.000. Este incremento se logró en virtud de la expansión de la frontera agrícola, sin desplazar los cultivos tradicionales de la región, es decir, tabaco, caña de azúcar y poroto. Luego de un cierto retroceso en el período de más intenso rezago cambiario, la producción y la frontera agrícola siguieron expandiéndose alcanzando el cultivo 114.000 ha en la campaña 1983-84.

También son ilustrativas las experiencias de Corrientes, Formosa, Chaco y Santiago del Estero, donde esos cultivos, cuando se dieron condiciones económicas adecuadas, se extendieron rápidamente con alto rendimiento. Por lo tanto, los gravámenes al comercio exterior han afectado negativamente las posibilidades de desarrollo del interior del país.

Los efectos negativos del sesgo antiexportador y de la inestabilidad cambiaria sobre las economías regionales pueden documentarse con gran cantidad de ejemplos. Para citar sólo algunos, vale la pena destacar el caso de la pesca del litoral marítimo y en particular en el área de Mar del Plata.[7] Siendo éste un sector con gran potencialidad, que llegó a exportar 214 millones de dólares en 1979, el atraso cambiario de 1980 y 1981 provocó una fuerte reducción en el nivel de actividad. Las exporta-

Puede verse en Otrera W. y Espoz Espoz, M. (1986).

ciones se recuperaron tan pronto como mejoró el tipo de cambio real, pero de todas maneras se ubica actualmente en niveles inferiores a los potenciales, porque los altos gravámenes que afectan a la importación de insumos claves, junto con muchas otras distorsiones emergentes de políticas nacionales, han mantenido la captura a niveles muy bajos.

El caso de las exportaciones de manzanas y peras del Alto Valle del Río Negro es también un ejemplo típico de una actividad que fue sumamente dinámica, que llegó a ocupar un papel muy importante en el mercado mundial y que, durante la última década, por la inestabilidad cambiaria y el sesgo antiexportador de la economía, perdió posiciones frente a competidores como Sudáfrica y Chile.[8] Productores que dieron testimonio de capacidad de innovación y en distintas oportunidades se adaptaron a cambios de la economía mundial, durante los años del atraso cambiario y de las fuertes restricciones derivadas de los gravámenes a las importaciones que encarecen los insumos, no pudieron adaptarse, sin embargo, con la agilidad con que lo hicieron los chilenos y los sudafricanos a cambios que se dieron en los mercados internacionales.

El algodón, tan importante para la economía chaqueña, es otro caso interesante que demuestra cómo la inestabilidad de las políticas externas ha afectado negativamente a las economías regionales.[9] En 1978 se llegaron a exportar 147.000 toneladas de fibras de algodón, cifra que descendió a 10.000 toneladas en 1983 como

[8] Sobre los problemas que sufre la fruticultura en nuestro país, es conveniente consultar a: Tappatá, R. (1986); Elena, M. y Jorge, J. M. (1986); y Merino, J. E. (1986).

[9] Se recomienda consultar el trabajo de Baracat, E., Besil, A., Gelman, S. de y Quiroga, E. C. (1986) para tener una visión más clara del tema.

consecuencia del desaliento creado por el atraso cambiario y endeudamiento. La inestabilidad en este caso ha sido realmente drástica. Recientemente, Argentina suspendió la exportación de fibras de algodón porque se decidió privilegiar la estabilidad de los precios internos por encima de la continuidad del esfuerzo exportador. Las suspensiones de exportaciones no hacen sino reducir las chances de penetración sostenida en los mercados internacionales. Precisamente, en la 44° Reunión Plenaria del Comité Consultivo Internacional del Algodón, llevado a cabo en Sydney, Australia, en octubre de 1985, el reino de Bélgica expresó que la suspensión de las exportaciones de fibra de algodón argentino le generaba problemas porque en sus mezclas utilizaba una cierta porción de fibras argentinas que no pueden ser reemplazadas fácilmente sin alterar la calidad del producto final. La delegación argentina aclaró que dicha suspensión era temporaria y que serían respetados los compromisos contraídos. Pero de todas maneras, este tipo de medidas no hace sino reducir las chances de que los compradores del exterior se entusiasmen con los productos argentinos.

Las experiencias de países vecinos, como Brasil y Chile, son sumamente ilustrativas respecto de las posibilidades que tendrían las economías regionales en la Argentina si las políticas cambiaria y comercial externa en general no fueran tan inestables y no desalentaran tanto las exportaciones. Por ejemplo, en materia de jugos de fruta, Brasil logró aumentos espectaculares pasando sus exportaciones de 100 millones de dólares en 1976 a 1.425 millones de dólares en 1984, más del doble que lo que Argentina exporta anualmente en rubros como carne o trigo. El caso de la uva fresca exportada desde Chile es también ilustrativo. Este país vendió al exterior en 1984, 164 millones de dólares de uva fresca, mientras que la Argentina no está presente en ese merca-

do a pesar de que las condiciones ecológicas de Mendoza y San Juan permitirían llevar adelante el mismo tipo de producciones que ha logrado Chile.

Son innumerables los ejemplos en este sentido, pero vale la pena dedicar algunas páginas a ilustrar con un caso concreto el impacto del sesgo antiexportador en áreas de fronteras. Al respecto es muy interesante el estudio realizado por Elías Baracat, que presenta una comparación de las condiciones económicas de la producción de soja en una misma zona ecológica ubicada sobre la frontera argentino-brasileña.[10] Del lado argentino se analiza el caso de Santo Tomé en la provincia de Corrientes y del lado brasileño, el caso de São Borja, que está justo enfrente de Santo Tomé, en el estado de Río Grande do Sul.

La comparación hecha por Baracat demuestra que a mediados de 1985, el precio que obtuvo el productor brasileño fue superior en un 25 por ciento al del productor correntino, a pesar de que en este caso se consideró el subsidio a los fletes por parte de la Junta Nacional de Granos que expiró el 31 de julio de 1985. El precio neto al productor fue el 60,3 por ciento del precio de exportación FOB puerto de embarque en el caso argentino y el 75,1 por ciento en el caso brasileño. La diferencia se debe fundamentalmente a la mayor incidencia de las retenciones en la Argentina, pues la significación de los fletes y gastos de comercialización es similar en ambos casos. El costo de producción, excluidos arrendamientos, es de 263 dólares por hectárea en Santo Tomé y de 242 dólares por hectárea en São Borja. Dentro de estos costos, los gastos o costos erogables son muy similares, lo cual está indicando que en las condiciones actuales la producción de soja no puede sobrevivir en Santo Tomé,

[10] Bacarat, E. (1986).

ni siquiera a un costo cero de la tierra. Por el contrario, en São Borja el cultivo de la soja puede cubrir todos su costos y pagar un arrendamiento de 18 dólares por hectárea. Dentro de la estructura de costos, la menor incidencia de las amortizaciones e interés sobre el capital invertido se deben a los menores precios de los equipos y maquinarias en el Brasil. El costo del equipo básico para una explotación de 250 hectáreas es en Santo Tomé un 25 por ciento mayor que en São Borja.

El precio de la tierra en São Borja es sustancialmente más alto que en Santo Tomé, lo que refleja las mejores condiciones de rentabilidad agrícola y las mayores alternativas de cultivo. En el primer caso, las lomas aptas para soja y trigo se cotizan en 780 dólares la hectárea y las partes bajas aptas para arroz en 930 dólares. En Santo Tomé, por el contrario, las tierras altas tienen un precio equivalente a 330 dólares y las bajas a 96 dólares. Cabe mencionar que la enorme disponibilidad de tierras bajas sin utilización agrícola en Corrientes resulta inexplicable para los productores arroceros del Brasil, quienes razonan con los precios y costos de su país. La conclusión que extrae Baracat es realmente importante: "Las reglas de juego internas aplicables a la agricultura en Argentina y Brasil son diferentes, y ello hace que a largo plazo el productor brasileño de la zona de frontera enfrente condiciones de rentabilidad más favorables que el productor argentino. Ello es crucial para entender el desarrollo desigual de la agricultura en la zona de frontera sobre el río Uruguay y, seguramente, tiene una participación importante en la explicación de la creciente brecha de desarrollo y prosperidad que se observa".

"La respuesta que se ha intentado dar en Argentina ha consistido en una política de frontera en base a gasto público en obras de infraestructura y sostenimiento de servicios públicos. Ello no ha permitido revertir la situa-

ción y sólo ha conducido a la creación de capacidad instalada subutilizada en tales sectores. Una política nacional menos inhibidora de la producción agrícola en la frontera seguramente hubiera arrojado resultados más favorables. La alternativa que ha formulado la zona es una política de frontera pero circunscripta al sector agrícola, es decir, al establecimiento de reglas para la agricultura zonal diferentes de las de la agricultura nacional. Ello es coherente con el sistema tradicional de presiones sectoriales para la creación de estatutos económicos propios para actividades o regiones, pero de ninguna manera reemplaza a un correcto ordenamiento económico nacional. Por el contrario, induce a distorsiones adicionales. La subsistencia a largo plazo en condiciones económicas tan disímiles no favorece la consolidación de la identidad nacional en la zona de frontera pues sus habitantes son conscientes de que su interés económico es favorable a la operación bajo la regla de precios y costos del país vecino."

IV

PRESUPUESTO Y FEDERALISMO

El presupuesto público también funcionó promoviendo la concentración de las actividades económicas en el área metropolitana en detrimento del crecimiento de las economías regionales. Esto ocurrió a pesar de la existencia de algunos mecanismos enderezados explícitamente a la redistribución de los ingresos fiscales en favor de las provincias de menor grado de desarrollo relativo. Pero a través del presupuesto público, lo mismo que a través de los precios de mercado, han operado esquemas redistributivos ocultos que fueron en la dirección opuesta a la que fijaron como meta los constituyentes de 1853 cuando adoptaron el régimen federal de gobierno.

Desde el punto de vista económico, la idea del régimen federal se basa en que cada gobierno provincial tenga la responsabilidad de atender la prestación de servicios públicos que beneficien de manera específica a sus habitantes. Para ello, las provincias se reservaron todo el poder tributario no expresamente delegado a la Nación. El gobierno nacional contaría con las rentas de aduana y, por el tiempo determinado, podría recurrir en forma concurrente con las provincias a la aplicación de impuestos directos para atender el financiamiento de las actividades de interés general, tales como las de administración nacional, relaciones exteriores, defensa nacional, etcétera.

Todos los enfrentamientos de la Confederación con la provincia de Buenos Aires, que culminaron con la reforma constitucional de 1860 y la capitalidad de la ciudad de Buenos Aires, procuraban asegurar que las rentas de aduanas fueran utilizadas en beneficio de todo el país y no solamente de la provincia de Buenos Aires. Pero en la práctica los resultados fueron muy diferentes.

En este capítulo se describen los mecanismos a través de los cuales el presupuesto público contribuyó a alimentar el proceso de concentración poblacional y económica alrededor de Buenos Aires, a pesar del espíritu federalista de la Constitución Nacional y de las intenciones redistributivas del régimen de coparticipación federal de impuestos.[11]

Debilidad de las finanzas provinciales

Un régimen federal sólido requiere adecuadas fuentes de recursos para que los gobiernos provinciales puedan atender los gastos derivados de la prestación de los servicios que benefician a los habitantes de cada provincia. Pero desde la organización nacional, la economía argentina se ha caracterizado por la debilidad de las finanzas locales. Los recursos provinciales se forman con los impuestos recaudados directamente por cada jurisdicción, las regalías obtenidas por el uso de los recursos naturales, los impuestos recaudados por la Nación y distribuidos a través del régimen de coparticipación federal y, finalmente, los aportes del Tesoro Nacional para cubrir déficit presupuestarios provinciales. Cabe agregar, como fuente adicional, la prestación por la Nación de parte de los servicios locales. Cada una de estas fuentes de recursos merece un análisis particular.

[11] Lo que sigue se basa en el trabajo de Conejero, R. y Domínguez, R. (1986).

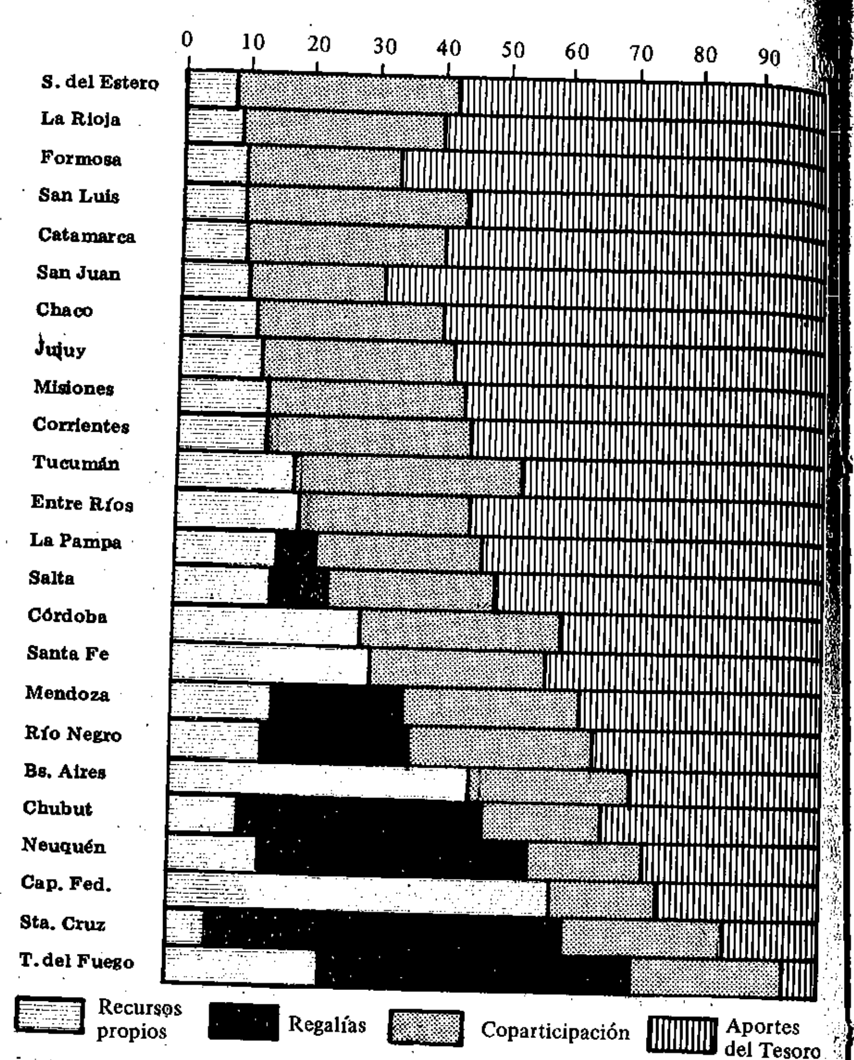
Impuestos provinciales. Los sistemas impositivos provinciales se basan en los impuestos a los ingresos brutos, a los bienes inmuebles, a los automotores, al consumo de energía eléctrica y los denominados impuestos de sellos. Si bien la Capital Federal no es una provincia, la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires recauda estos impuestos, con la única excepción del de sellos. Es decir que desde el punto de vista de sus funciones económicas, en la práctica juega el papel de un gobierno provincial. Por este motivo, cuando se habla de la jurisdicción provincial en el desarrollo de este tema, se alude también a la Municipalidad de Buenos Aires, salvo cuando se aclara expresamente que está excluida.

El rendimiento de los impuestos provinciales ha sido permanentemente insuficiente para atender los gastos emergentes de los servicios de cuya prestación son responsables las provincias. Así, en el año 1983, el último para el que se dispone de información completa, estos impuestos sólo cubrieron el 30% de los gastos totales del conjunto de provincias. Este porcentaje varió desde un mínimo del 8% en Santiago del Estero hasta un máximo del 65% en la Capital Federal, como puede apreciarse en el Gráfico 1. Las causas que deternan un bajo rendimiento para los impuestos provinciales son diversas, pero hay dos que pueden corregirse con un mejor manejo de la economía.

Por un lado, todas las provincias han tendido a utilizar sus impuestos como instrumento para promover ra-

GRAFICO 1

Estructura de los ingresos provinciales año 1983 en porcentajes del total de ingresos



Fuente: Conejero, Rafael y Domínguez, Ricardo, (1986).

dicaciones industriales. Con este fin han concedido exenciones impositivas que en la práctica son parecidas en todas ellas. Dado que el ofrecimiento que puede hacer cada una no presenta diferencias con las del resto de las jurisdicciones, es muy difícil que estas exenciones puedan tener alguna relevancia en la decisión empresarial acerca de dónde localizar una planta de producción. Sin embargo, todas las provincias pierden recaudación a causa de ellas.

Por otro lado, la utilización de la emisión monetaria como forma de financiar el déficit fiscal, si bien permite a la Nación recaudar el denominado impuesto inflacionario, desvaloriza la recaudación de los gobiernos provinciales porque siempre existe una demora entre el momento en que el impuesto se devenga y el momento en que se paga.

Tanto la abstención por parte de las provincias de utilizar sus impuestos como herramienta de promoción industrial, como una mayor disciplina fiscal nacional que permita eliminar la inflación, pueden producir un aumento significativo del rendimiento de los impuestos provinciales. Pero de cualquier manera, aun con mejores rendimientos, los impuestos recaudados por las provincias no serán suficientes para atender los gastos a su cargo.

Las regalías. Las provincias que cuentan con recursos naturales agotables explotados por la Nación, reciben en compensación las denominadas "regalías". Estas son especialmente importantes en el caso del gas y del petróleo. Como puede apreciarse en el Gráfico 1, provincias tales como Tierra del Fuego, Santa Cruz, Neuquén, Chubut, Río Negro y Mendoza, al sumarse las regalías logran elevar el total de sus recursos propios

a porcentajes que van del 40 al 80% de los respectivos gastos provinciales.

También en este caso, los importes percibidos por las provincias están por debajo de lo que correspondería de aplicarse criterios económicos en la valuación de los recursos extraídos, en lugar de los precios más o menos arbitrarios en que se basa el cálculo actual de las regalías. El Cuadro 9 presenta los importes percibidos en 1985 por cada provincia, calculados basándose en valores fijados por las autoridades nacionales.

En las dos columnas siguientes aparecen las cifras que corresponderían de aplicarse criterios económicos, prácticas internacionales y antecedentes legales del país. Normalmente la determinación de las regalías petroleras se hace sobre la base del valor del hidrocarburo debajo de la tierra ("in situ") o sobre la base del valor "en boca de pozo". Para obtener el valor "in situ" se descuentan del precio de venta al público de los derivados del petróleo todos los costos en los que se incurre en las sucesivas etapas del proceso productivo (en orden inverso: comercialización y distribución de derivados, refinado, transporte de crudos, extracción y explotación). El remanente es el valor económico del petróleo bajo tierra o "in situ". El valor "en boca de pozo" añade, a este último, el costo de extracción. Las prácticas internacionales y los antecedentes legales del país indican que corresponden aplicar alícuotas diferentes según las dos bases de valuación que se utilicen. A los valores "in situ" de los hidrocarburos extraídos se aplica un 50% y a los valores "en boca de pozo" un 12%. De esta forma, se obtuvieron las columnas 2da. y 3ra. del Cuadro 9.

Cuando se comparan las cifras efectivamente percibidas por las provincias con las que les hubiera correspondido percibir, ya sea calculando las regalías con el 50% del valor "in situ" o del 12% del valor "en boca

CUADRO 9

Estimación de las regalías percibidas por las Provincias en concepto de petróleo y gas natural y de las que corresponderían según criterios económicos

Provincia	Regalías percibidas en 1985 (en millones de u$s)	Regalías según criterios económicos (en millones de u$s)	
		12% del valor bruto en boca de pozo	*50% de la renta del recurso*
Chubut	79	165	464
Neuquén	128	133	337
La Pampa	7	12	32
Salta	29	25	69
Jujuy	1	3	4
Río Negro	51	76	201
Mendoza	74	159	401
Santa Cruz	111	173	387
Tierra del Fuego	57	52	138
Total	536	798	2.032

Fuente: Givogri, C.A. (1986).

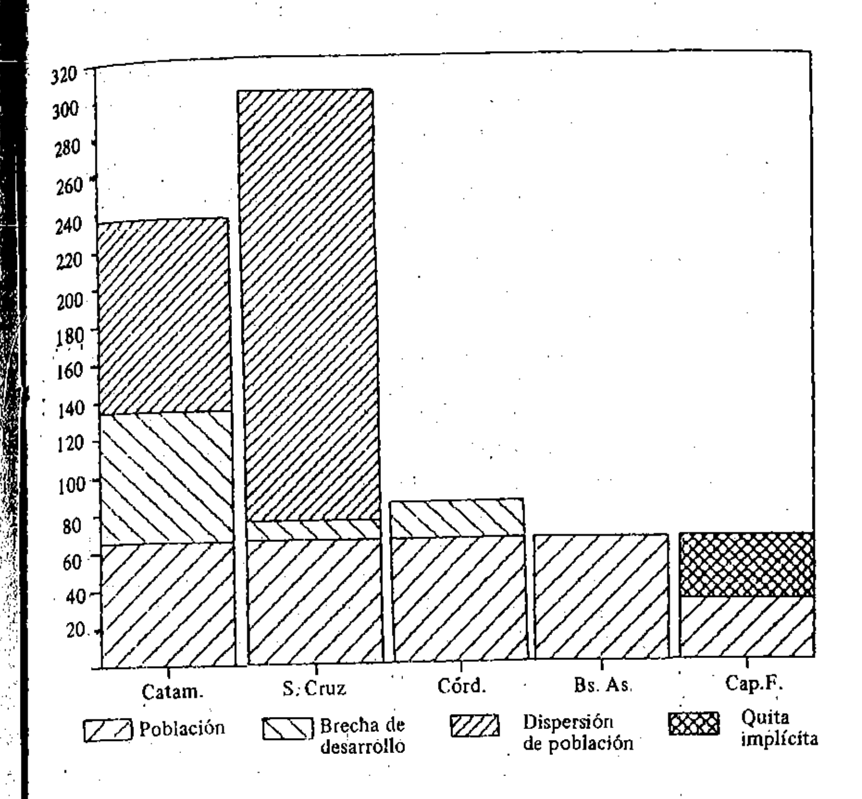
de pozo", pero siempre siguiendo criterios económicos de valuación, se concluye que casi todas las provincias recibieron regalías inferiores a las que les correspondería. Esto significa que en la práctica las provincias productoras de gas y petróleo están siendo gravadas en forma indirecta a través de la extracción de recursos no renovables por los que no se les abona una compensación completa.

La coparticipación federal. A medida que el gobierno federal fue aplicando impuestos que por la Constitución debían ser compartidos entre la Nación y las provincias, surgió la necesidad de un régimen de distribución de esos recursos entre los distintos niveles de gobierno. Fueron apareciendo así distintos regímenes de coparticipación, hasta que se llegó a la ley 20.221 de 1973 que acaba de vencer. La ley estableció que un 48,5% del total recaudado por impuestos sujetos a coparticipación se reparta entre el conjunto de provincias, excluida la Capital Federal, con coeficientes por provincia que surgen de la aplicación de tres criterios de distribución. Una parte es proporcional a la población, otra es inversamente proporcional a la densidad de población y otra parte se distribuye según la denominada brecha de desarrollo, con el fin de favorecer a las provincias de menor grado de desarrollo relativo.

El Gráfico 2 da una idea de las proporciones per cápita recibidas por provincias típicas que se componen de los distintos ingredientes recién mencionados. El valor 100 indica lo que le correspondería a cada provincia si todas recibieran el mismo importe per cápita. Pero la provincia de Buenos Aires no recibe nada en concepto de compensación por menor desarrollo relativo ni por densidad de población inferior al promedio. Por

GRAFICO 2

Proporciones en que se repartían los fondos de coparticipación federal entre un conjunto de provincias típicas según ley 20221 (Puntos por habitante)



El rayado cuadriculado en el caso de la Capital Federal indica la quita implícita que el régimen de la Ley 20221 hace a esa jurisdicción, probablemente como compensación de los servicios que le presta la Nación a los habitantes de la Capital Federal.
Fuente: Cavallo, D. Montero, H. y Olivieri, D. "Distribución de recursos fiscales nacionales entre provincias y municipalidades. Una evaluación sobre la equidad de los criterios de reparto", *Estudios* Nº 1, enero-febrero 1978.

consiguiente sólo recibe 65 puntos, dado que la población entra como criterio de distribución con ponderación del 65%. En el caso de Córdoba, el importe per cápita asciende a 85 porque se agregan 20 puntos por menor desarrollo relativo. En los casos de Catamarca y Santa Cruz, además de los puntos adicionales por menor desarrollo relativo, se agregan puntos por tener una densidad de población inferior al promedio nacional, llegando de esta manera a 236 y 302 puntos per cápita respectivamente. La Capital Federal en lugar de recibir 65 puntos per cápita, sólo recibe 32. Esto es una quita implícita que, como se explicará más adelante, probablemente intenta compensar los costos de servicios locales que la Nación le brinda a la Capital Federal.

Esta Ley de Coparticipación Federal tuvo algunas características muy positivas, como la de establecer una regla clara y automática de distribución de los recursos entre las distintas jurisdicciones. Los criterios de redistribución son razonables. Tratan de favorecer a las provincias de menor grado de desarrollo relativo y a las menos densamente pobladas, que seguramente tienen un mayor costo de infraestructura.

Sin embargo, el régimen de coparticipación federal no permitió a las provincias contar con los recursos adecuados para la prestación de los servicios a su cargo, fundamentalmente porque el porcentaje *global* asignado al conjunto, también denominado coeficiente de distribución primaria, no se corresponde con las responsabilidades de gastos que las provincias deberían tener a su cargo. Por otro lado, en la medida en que el gobierno nacional fue incurriendo en déficit fiscales cada vez mayores y fue utilizando el endeudamiento y la emisión monetaria para financiarlos, el aumento de la inflación, así como redujo la recaudación en términos reales de los impuestos provinciales, también deterioró la recaudación

de los impuestos sujetos a coparticipación. Por lo tanto, una futura redefinición del régimen de coparticipación federal tendría que dar solución a estos aspectos que limitaron la eficacia de su funcionamiento durante los últimos años.

Los aportes del Tesoro. Además del régimen de coparticipación federal, siempre existió un sistema de transferencias extraordinarias de la Nación a las provincias. Originariamente, éste fue un mecanismo de excepción para acudir en ayuda de alguna provincia que enfrentaba un problema extraordinario en su economía, ya sea por efecto de algún fenómeno natural, como inundaciones y terremotos, o bien por la pérdida de una cosecha o la caída del precio de algún producto regional importante. Sin embargo, este mecanismo fue haciéndose cada vez más y más habitual a causa del aumento de la inflación. Así, durante los años 1983 y 1984, por ejemplo, las provincias recibieron más recursos por los aportes no reintegrables del Tesoro que por los mecanismos que establecía la Ley de Coparticipación Federal. Esta situación no sólo compromete la autonomía de cada provincia, que depende así de la buena voluntad del gobierno nacional para el envío de este aporte, sino que menoscaba el esfuerzo administrativo de los gobiernos locales, pasando a ser más importante la habilidad de pedir, que la eficiencia en administrar y recaudar. Uno de los métodos más utilizados para conseguir transferencias ha sido tomar personal y luego reclamar dinero a la Nación, alegando que "no hay para pagar los sueldos". Decididamente, éste no es un sistema que favorezca el rendimiento social del gasto público provincial.

Cuando a fines de 1984 los gobernadores de las provincias llegaron a un acuerdo con el Presidente Alfonsín

sobre la forma de distribuir los recursos fiscales para el año 1985, dado que la Ley de Coparticipación Federal ya no estaba en vigencia, se incluyó en la discusión el tema de los aportes del Tesoro. La solución práctica consistió en que cada provincia recibiría fondos en la misma proporción que durante el año 1984, teniendo en cuenta no sólo la coparticipación sino también los aportes del Tesoro, pero fue una solución transitoria.

Los gastos provinciales. El conjunto de recursos obtenidos por las provincias normalmente es destinado a afrontar gastos emergentes de la prestación de servicios que satisfacen necesidades locales, es decir, que benefician a la población asentada dentro de cada provincia. Así por ejemplo, cada provincia tiene una estructura judicial propia que atiende los pleitos que, por sus características, no están cubiertos por la justicia federal. También tiene su propia policía, ejecuta obras públicas locales, se ocupa de la salud, la cultura y la educación primaria y secundaria, así como de los gastos relacionados con el bienestar social. Todos estos son ejemplos de necesidades que pueden considerarse locales. Pero los recursos que llegaron a manejar normalmente las provincias no fueron suficientes para atenderlas en toda su magnitud. Ante esta realidad, la Nación, en lugar de aumentar la cantidad de recursos canalizados a las provincias por el régimen de coparticipación federal o por el mecanismo de los aportes del Tesoro, prefirió tomar a su cargo directamente la prestación de parte de estos servicios locales, complementando de esta manera el gasto provincial. Esto ha dado lugar a la aparición de un mecanismo *escondido* de distribución de recursos federales entre las jurisdicciones locales que merece ser examinado con detenimiento.

Gastos nacionales para satisfacer necesidades locales

En un buen régimen federal, la Nación sólo debería prestar aquellos servicios de interés general que no pueden ser identificados con los habitantes de una determinada región. Sin embargo, la vocación centralizadora del poder central y la debilidad de las finanzas públicas provinciales llevó a que la Nación se ocupara también de la prestación de servicios que normalmente deberían haber estado a cargo de las provincias. Esto ha hecho que porciones importantes del presupuesto nacional estén destinadas a este tipo de servicios. Por lo tanto, para poder juzgar los criterios de distribución de fondos entre provincias y evaluar el impacto del sistema presupuestario público sobre la conformación regional de la economía argentina, es muy importante prestar atención a la distribución de estas prestaciones complementarias a las provinciales.

Las transferencias escondidas. Los gastos nacionales que se destinan a atender necesidades locales son verdaderas transferencias a las jurisdicciones provinciales que se ocultan dentro del presupuesto nacional. Para poder estimar estas transferencias se deben examinar los gastos nacionales distribuidos por jurisdicción pero concentrando la atención en aquellos que no están destinados a atender necesidades del país en su conjunto, sino que benefician a la población localizada en cada una de las provincias.

Para obtener una estimación de estos gastos se ex-

cluyeron los rubros administración general (excepto justicia), defensa, desarrollo de la economía y, naturalmente, la parte que en el presupuesto figura como gastos a especificar y deuda pública. También se excluyeron los gastos destinados a atender las erogaciones del sistema de seguridad social. Es decir que, fundamentalmente, quedaron como gastos nacionales para atender necesidades locales los siguientes: justicia, seguridad, salud, cultura y educación, ciencia y técnica y bienestar social, excepto seguridad social. Parte de estos gastos se pueden distribuir entre las provincias según el lugar donde están radicados los beneficiarios del gasto. La parte que no se puede distribuir queda excluida, al igual que aquellos rubros mencionados anteriormente en los que no se puede identificar a los beneficiarios con una determinada región. En el Cuadro 10 se muestra para cada una de las provincias y también para la Capital Federal el monto que la Nación gastó en 1983 en cada uno de estos rubros. Obsérvese que en total ascendió a 1.888 millones de australes de setiembre de 1985.

Para poder juzgar los criterios con los que estos fondos se reparten entre las distintas provincias, hay que sumarlos a los fondos que se distribuyen por los otros mecanismos, por ejemplo, la coparticipación federal y los aportes del Tesoro. Una forma sencilla de hacer esta suma es la siguiente: se toman los gastos realizados por los gobiernos locales y se les sustraen los recursos provinciales propios, incluyendo las regalías. La diferencia tiene que ser igual a los gastos realizados por las provincias con fondos provenientes de la Nación, ya sean de coparticipación federal o provenientes de aportes del Tesoro.

Sumando los gastos realizados directamente por la Nación para atender necesidades locales, más los efectuados por las provincias pero financiados con fondos

provenientes de la Nación, se obtiene el total de los recursos recaudados por la Nación que benefician a los habitantes de cada una de las provincias. Esta cifra ascendió en el año 1983 a 5.300 millones de australes de 1985, equivalente a 7.200 millones de dólares oficiales y a aproximadamente el 10% del Producto Bruto.

El Cuadro 10 muestra las cifras para algunas provincias típicas en el año 1983. En el Cuadro 11 aparecen para cada uno de los años desde 1970 a 1983. Sumando los catorce años de ese período, por todos estos mecanismos se distribuyeron 69.722 millones de australes de setiembre de 1985, de los cuales un 19,0% se destinó a satisfacer necesidades de residentes de la Capital Federal, un 20,5% a satisfacer necesidades de los residentes de la provincia de Buenos Aires, un 6,6% a residentes de Córdoba, un 1,6% a residentes de Santa Cruz y un 1,6% a residentes de Catamarca.

Es interesante observar que a través de la ley de coparticipación mencionada en la sección anterior se distribuyó un porcentaje relativamente reducido de este total. En realidad, tomando el período 1970-83, sólo el 31,4% del total de recursos nacionales que finalmente fueron a satisfacer necesidades locales se repartió a través de dicha ley.

Pero lo realmente significativo se dio en la Capital Federal. Obsérvese que en el período 1970-83, por el régimen de coparticipación, la Capital Federal recibió solamente el 6,8% de los fondos que beneficiaron a la población asentada en ese ámbito geográfico. Es decir, un alto porcentaje de los recursos nacionales destinados a satifacer necesidades de los residentes de la Capital Federal no provinieron del régimen de coparticipación federal de impuestos sino de la atención por parte del gobierno nacional de necesidades locales. Teniendo en cuenta que en realidad el régimen de co-

CUADRO 10

Recursos federales destinados a atender necesidades locales en 1983 en millones de Australes de Setiembre de 1985

	Total País	Capital Federal	Provinc.	Buenos Aires	Córdoba	Santa Cruz	Catamarca
A. Gastos realizados por la Nación para atender necesidades locales							
Justicia	32.8	23,7	9.2	0.7	3.8	0.0	0.2
Seguridad	312.6	188.5	124.1	41.9	6.2	4.2	1.3
Salud	156.1	75.1	81.1	23.9	12.4	0.9	2.2
Cultura y educación	655.7	210.2	445.5	155.7	47.0	1.3	8.3
Bienest. Social	886.4	428.2	458.2	85.7	26.5	25.8	6.3
Seguridad Social	357.4	320.1	37.3	8.7	3.0	1.7	0.6
Ciencia y técnica	202.2	41.6	160.6	76.4	3.9	0.2	0.4
Totales	1888.5	647.1	1241.4	375.6	96.8	30.7	18.1
B. Gastos realizados por los gobiernos locales	4.899.3	399.1	4500.2	1232.0	338.1	122.8	72.4
C. Recursos provinciales propios (incluye regalías)	1781.1	254.6	1526.5	630.6	103.7	74.3	6.6
D. Gastos realizados por las provincias con fondos de la Nación (gastos provinciales menos recursos propios) (B + C)	3118.2	144.5	2973.7	601.4	234.4	48.4	65.8
E. Recursos federales destinados a atender necesidades locales (gastos realizados por la Nación más gastos realizados por las provincias pero con recursos de la Nación), (A + D)	5006.7	791.6	4215.1	977.0	331.2	79.1	83.9

Fuente: Conejero, Rafael y Domínguez, Ricardo (1986).

CUADRO 11

Recursos federales destinados a atender necesidades locales desde 1970 a 1983 en millones de australes de setiembre de 1985

	Capital Federal	Provinc.	Buenos Aires	Córdoba	Santa Cruz	Catamarca	Total
1970	711	2.420	672	243	36	43	3.131
1971	685	2.604	727	224	38	52	3.289
1972	776	2.503	613	215	66	50	3.279
1973	1.110	3.585	987	315	79	71	4.696
1974	1.638	4.816	1.407	389	104	104	6.454
1975	2.053	5.646	1.779	485	95	100	7.699
1976	803	4.433	973	344	105	98	5.236
1977	665	4.453	926	336	110	104	5.118
1978	945	3.866	975	314	67	79	4.811
1979	784	4.031	972	312	77	82	4.815
1980	861	5.250	1.280	390	132	109	6.112
1981	887	5.637	1.364	455	98	105	6.524
1982	508	3.043	649	253	44	64	3.551
1983	792	4.215	977	331	79	84	5.007
Total	13.218	56.504	14.301	4.607	1.132	1.145	69.722
Participación porcentual	19.0	81.0	20.5	6.6	1.6	1.6	100.0
Excedente subvención federal	8.268	–8.268	–4.03[illegible]	–692	225	–110	

Fuente: Conejero, Rafael y Domínguez, Ricardo (1986).

participación federal distribuye sólo una parte reducida de los fondos que la Nación finalmente destina a satisfacer necesidades locales, cabe preguntarse si los criterios con que el total de estos recursos fueron distribuidos en la práctica, tienen algo que ver con los previstos en la Ley de Coparticipación Federal de 1973.

Distribución efectiva versus distribución equitativa. La distribución equitativa de los recursos federales para atender necesidades locales debería surgir de un acuerdo político entre las provincias que integran la República, a través de la Ley de Coparticipación Federal. En este momento, no existe una ley semejante. Sin embargo, los criterios involucrados en la ley de 1973 son bastante razonables. Por lo tanto, puede considerarse como una estimación de lo que sería la distribución equitativa de los fondos nacionales, con una salvedad referida a la Capital Federal. En aquella ley se repartía a las provincias el 48,5% y a la Capital Federal el 1,8% del total de los fondos sujetos a coparticipación. En realidad, cuando se comparan los montos de coparticipación per cápita que resultan para las distintas provincias y para la Capital Federal, se observa que el monto asignado a la Capital Federal implica una coparticipación per cápita mucho más baja que la que le corresponde a la provincia de Buenos Aires, con la que comparte niveles de desarrollo semejantes. Esta coparticipación más baja tiene que ver, precisamente, con el hecho de que la Nación atiende directamente muchas de las necesidades de los habitantes de la Capital Federal.

Pero para poder hablar de una distribución equitativa de los recursos es necesario introducir una modificación. Parece razonable asignar a la Capital Federal el derecho a recibir una cifra por habitante igual a la que recibe la provincia de Buenos Aires. Siguiendo este criterio del 100% de los fondos destinados a satisfacer necesidades locales, corresponderían a la Capital Federal el 7,1%, a la provincia de Buenos Aires el 26,3%; a la provincia de Córdoba el 7,6% ; a la provincia de Santa Cruz el 1,3%; y a la provincia de Catamarca el 1,8%. Todas ellas son representativas de las distintas clases de provincias que existen en la Argentina. Cuando se compara la distribución efectiva de fondos federales para atender necesidades locales con la distribución más equitativa, surge claramente que la Capital Federal estuvo recibiendo permanentemente mucho más de lo que le hubiera correspondido. Por ejemplo, en el año 1983, el último para el cual existen estadísticas elaboradas, la Capital Federal obtuvo casi el 15% de fondos, cuando sólo le hubiera correspondido el 7,1% según la distribución equitativa. Medido en términos absolutos, el subsidio a la Capital Federal ascendió a 356 millones de australes (de setiembre de 1985). Este monto superó a los recursos propios que la Capital Federal tuvo ese año, de tal forma que si hubiera tenido que atender las necesidades locales con recursos propios, debería haber duplicado sus impuestos.

En promedio, la Capital Federal recibió en el período 1970-77 el 26% de los recursos federales destinados a atender necesidades locales, mientras que en el período 1978-83, recibió el 15%. Esto indica que el fenómeno era aún más grave hasta el año 1977 y, en alguna medida, la situación mejoró para las provincias a partir de la transferencia de servicios que se operó durante los años 1978 y 1979. Sin embargo, aun después de los muchos servicios nacionales transferidos a la Municipalidad de Buenos Aires, ésta siguió recibiendo casi el do-

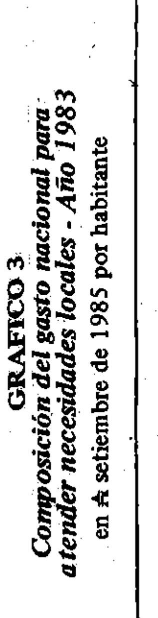
ble de lo que según una distribución equitativa le correspondería.

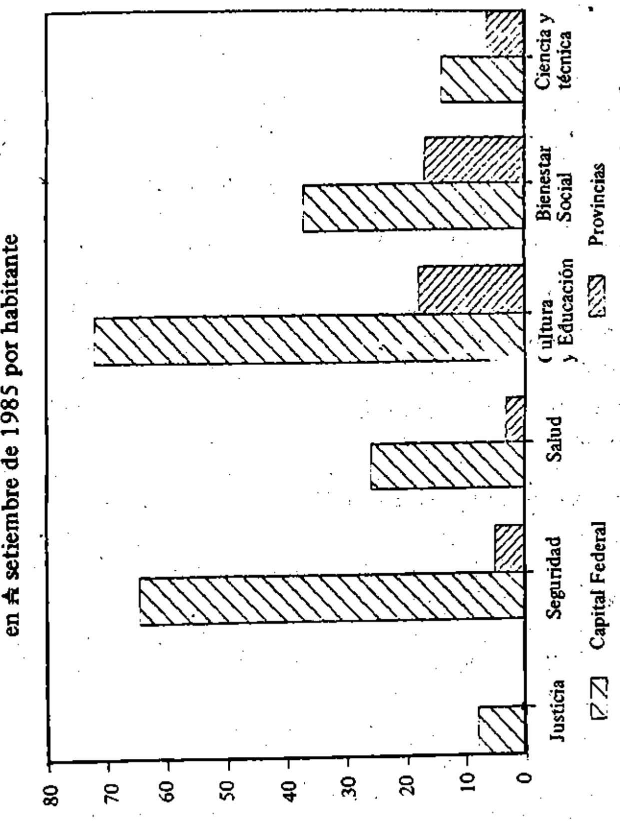
Esto significa que, en la práctica, el espíritu de la Ley de Coparticipación Federal estuvo anulado por la forma en que se distribuyeron los fondos destinados a atender necesidades locales directamente por parte de la Nación. El Gráfico 3 da una idea de cuáles son las necesidades locales cubiertas por la Nación y se compara la composición de este tipo de gastos realizados por el Estado nacional en la Capital Federal y en el conjunto de las provincias.

La Nación dedica una parte significativa del gasto en la Capital Federal al área de cultura y educación, que incluye el ítem cultura y educación elemental, media y universitaria. El caso de la educación elemental es especialmente interesante. En los últimos años se produjo un traspaso de servicios que básicamente consistió en que las escuelas primarias nacionales, que abundaban en la Capital Federal y eran más escasas en el interior, pasaran a depender de los respectivos gobiernos locales. Con esto se pretendía limitar el beneficio de la Capital Federal. Sin embargo, en 1983, todavía la Nación gastaba allí, para atender la educación elemental, 15 veces más que en el resto del país.

Gastos nacionales que benefician al país en su conjunto

En realidad, en un sistema federal que funciona correctamente, los únicos gastos a cargo del gobierno nacional deberían ser aquellos que benefician a todos los habitantes, independientemente del lugar donde éstos


GRAFICO 3
Composición del gasto nacional para atender necesidades locales - Año 1983
en ₳ setiembre de 1985 por habitante



Fuente: Conejero, Rafael y Domínguez, Ricardo (1986).

residan, por ejemplo la administración central, que incluye los asuntos externos del país y la conducción ejecutiva. No puede afirmarse que los gastos de la Casa Rosada satisfagan una necesidad de los habitantes de la Capital Federal porque evidentemente atañen a todo el país, aunque el gasto se realice en la Capital. Lo mismo ocurre con los gastos de defensa. No sería lógico suponer que, por ejemplo, la marina sólo beneficia a las provincias con litoral marítimo, ya que aun cuando las bases estén físicamente allí, brindan un servicio a todo el país. El otro rubro importante es el de desarrollo de la economía, donde se incluyen las grandes obras públicas.

¿Tiene sentido considerar la distribución geográfica de estos gastos? La respuesta es sencilla. Hacer una gran obra pública puede ser importante para el crecimiento económico de todos, pero evidentemente traerá más empleos y prosperidad en la región donde se construya. La represa Yaciretá mejorará la provisión de energía eléctrica para todos, pero durante su construcción reactivará más las economías de las provincias del nordeste. Asimismo, los empleados de la Casa Rosada viven cerca de ella, no en el interior del país. Sin duda, desde el punto de vista de una economía local, no es indiferente que este tipo de gasto se realice en cualquier parte. Cuantas más obras públicas realice la Nación en un lugar, o cuantos más empleados ocupe, más se reactivará esa economía local.

En el Cuadro 12 se presentan los importes que la Nación gastó en 1983 en cada jurisdicción para atender los rubros administración general (excluido justicia), defensa y desarrollo de la economía. La Nación gastó el 53% en la Capital, a pesar de que ésta sólo tiene el 10% de la población del país. Alguien podría argumentar que esto se debe a la influencia de la administración central que está concentrada en la Capital Federal.

CUADRO 12

Gasto nacional que beneficia al país en su conjunto Distribución porcentual según localización Año 1983

Jurisdicciones	Distribución efectiva	Distribución de la población
Capital Federal	52,8	10,5
Provincias	47,2	89,5
Buenos Aires	19,0	38,9
Catamarca	0,5	0,7
Córdoba	6,5	8,6
Corrientes	1,1	2,4
Chaco	0,6	2,5
Chubut	1,1	0,9
Entre Ríos	1,4	3,3
Formosa	0,4	1,1
Jujuy	2,7	1,5
La Pampa	0,4	0,7
La Rioja	0,3	0,6
Mendoza	1,8	4,3
Misiones	0,8	2,1
Neuquén	1,1	0,9
Río Negro	0,5	1,4
Salta	1,1	2,4
San Juan	0,5	1,7
San Luis	0,6	0,8
Santa Cruz	1,1	0,4
Santa Fe	3,4	8,8
Santiago del Estero	0,5	2,1
Tucumán	0,9	3,5
Tierra del Fuego	0,6	0,1

Nota: incluye administración central (excepto justicia), defensa y desarrollo de la economía.
Fuente: Conejero, Rafael y Domínguez, Ricardo. (1986).

Pues bien, en el rubro desarrollo de la economía, el resultado es todavía más favorable a la Capital: en 1983 se gastó allí el 56% de ese rubro. Aun así, podría afirmarse que lo ocurrido no es válido para extraer conclusiones.

A fin de evitar dudas el Cuadro 13 presenta la distribución geográfica de este tipo de gasto público desde 1970 a 1983. De allí se deduce que desde 1978 en adelante la Nación ha estado realizando la mitad de este tipo de gastos en la Capital Federal, reiterando así lo ocurrido en 1983. Cabe destacar que entre 1970 y 1977 esa distribución fue un poco más equitativa, aunque seguía favoreciendo a la Capital.

Los pagos por jubilaciones y pensiones

En ninguno de los dos análisis anteriores de distribución de gastos nacionales se incluyó a las erogaciones relacionadas con el sistema jubilatorio, porque las prestaciones se realizan en los lugares donde los jubilados deciden vivir y no depende de la voluntad del gobierno. Sin embargo, también es interesante ver cómo estas prestaciones de seguridad social se distribuyen en el territorio porque indican la elección de asentamiento de las familias beneficiarias, y esta decisión no es independiente de todos los factores que en el capítulo anterior y en el presente han sido señalados como determinantes de la concentración en la Capital Federal. Como puede verse en el Cuadro 14, la concentración de los gastos de seguridad social en Buenos Aires es aun más acentuada que para los otros gastos nacionales. Es decir, si este rubro se hubiera incluido en cualquiera de los dos análisis anteriores, las conclusiones allí presentadas, lejos de atenuarse, se acentuarían.

CUADRO 13

Distribución de los recursos federales destinados a atender necesidades del país en su conjunto vs. distribución de población

	Capital Federal	Provincia	Buenos Aires	Córdoba	Santa Cruz	Catamarca
1970	32,6	67,4	24,4	7,5	1,7	0,6
1971	24,2	75,8	26,8	8,3	1,5	0,8
1972	23,5	76,5	26,8	8,2	1,6	0,8
1973	25,4	74,6	25,8	7,9	1,6	0,8
1974	28,5	71,5	24,7	7,6	1,8	0,8
1975	33,8	66,2	23,0	6,9	2,0	0,8
1976	19,4	80,6	13,5	6,3	2,5	2,5
1977	26,1	73,9	16,4	6,5	2,5	1,8
1978	52,6	47,4	16,9	4,6	0,7	0,5
1979	48,1	51,9	20,2	7,5	0,7	0,4
1980	47,5	52,5	21,6	8,0	0,8	1,0
1981	49,7	50,3	25,4	6,4	1,0	0,4
1982	48,1	51,9	23,4	7,5	1,8	0,5
1983	52,8	47,2	19,0	6,5	1,1	0,5
Promedios						
1970-77	26,7	73,3	22,7	7,4	1,9	1,1
1978-83	49,8	50,2	21,1	6,8	1,0	0,5
1970-83	36,6	63,4	22,0	7,1	1,5	0,9
Porcentaje de población	10,5	89,5	38,9	8,6	0,4	0,7

Fuente: Conejero, Rafael y Domínguez, Ricardo (1986).

CUADRO 14

Distribución del gasto en Seguridad Social de la Nación entre las Provincias en porcentaje del total del país Año 1983

Total del país	100,0
Capital Federal	48,3
Total provincias	51,7
Buenos Aires	9,7
Catamarca	0,7
Córdoba	3,0
Corrientes	2,7
Chaco	2,4
Chubut	1,6
Entre Ríos	1,9
Formosa	2,2
Jujuy	1,5
La Pampa	0,8
La Rioja	1,2
Mendoza	1,4
Misiones	2,5
Neuquén	1,9
Río Negro	1,9
Salta	2,2
San Juan	1,9
San Luis	1,0
Santa Cruz	2,9
Santa Fe	3,0
Santiago del Estero	1,5
Tucumán	2,1
Tierra del Fuego	1,8

Fuente: Conejero, Rafael y Domínguez, Ricardo (1986).

V

REGULACIONES Y CONCENTRACIÓN

A las distorsiones del mecanismo de los precios y los subsidios fiscales a la Capital Federal que están escondidos en la distribución geográfica del gasto público nacional, se deben agregar los efectos regionales de las regulaciones político-administrativas.

Las regulaciones abarcan múltiples sectores de actividad económica, desde las denominadas profesiones "liberales" hasta el aprovechamiento de recursos minerales estratégicos. Muchas de las distorsiones que afectan a los precios de mercado, así como la tendencia crónica al déficit presupuestario y la poca racionalidad de la composición de gastos y recursos públicos, tienen su origen en la extensión y casuística del sistema regulatorio argentino. Pero hay efectos regionales del sistema regulatorio que no han quedado suficientemente descriptos.

Este capítulo se dedica a examinar los efectos de desaliento al desarrollo de las economías regionales y de acentuación de la concentración demográfica y económica alrededor de la Capital Federal, que surgen de las regulaciones que a) restringen la posibilidad de un aprovechamiento descentralizado de los recursos naturales; b) limitan la utilización de medios de transporte importantes para el interior del país,y c) centralizan la gestión del comercio exterior argentino.

Restricciones a la explotación de recursos naturales

La minería y sus industrias complementarias, incluidos el gas y el petróleo, son actividades de fuerte impacto regional. El cercenamiento de la posibilidad de aprovéchamiento de la mayor parte de estos recursos por los gobiernos provinciales y el sector privado, que surge del otorgamiento del monopolio de su explotación al gobierno nacional, se ha transformado en un formidable sistema de trabas a la explotación eficiente de estos recursos naturales, además de la gran concentración administrativa en la sede central de las empresas nacionales, ubicadas fuera de la región.

Combustibles. El caso de YPF es realmente extremo. Se trata de una empresa que administra la exploración y explotación desde Jujuy hasta Tierra del Fuego y desde los Andes hasta la plataforma marítima. Tiene a su cargo no sólo tareas de exploración y explotación sino todo un sistema de transporte por tierra, mar, oleoductos y, por supuesto, todo el negocio de la destilación y distribución del petróleo y sus derivados. Todas estas actividades económicas, tan diversas y extensas desde el punto de vista geográfico, son administradas desde la Capital Federal.

En realidad la palabra "administrada" no se ajusta precisamente a lo que YPF hace en esta materia, porque en muchas oportunidades demoró varios años la publicación de sus balances y cuando lo ha hecho ha sido prácticamente imposible identificar, de la información

que suministra, los costos y los ingresos de las distintas actividades. No existe en esa empresa un sistema de contabilidad adecuado ni de los costos de exploración ni de los de explotación.

En la práctica, YPF no llevó a cabo las tareas de exploración que hubieran permitido mantener el nivel de las reservas en una proporción adecuada con respecto a la producción. Pero, además, el sistema con el que se administró el petróleo en la Argentina no permitió tampoco que la actividad privada, nacional o extranjera, se asociara eficazmente en la tarea de exploración y explotación.

Las respuestas fueron dadas siempre a destiempo. Recientemente, después de innumerables idas y venidas, el gobierno decidió llamar a licitación buscando la cooperación del sector privado. Lamentablemente, las condiciones en las que se lanzó esa licitación y la situación del mercado mundial del petróleo, hicieron que los resultados fueran muy magros. Pero independientemente de este evento circunstancial, resulta claro que el monopolio estatal en el ámbito nacional del manejo de los hidrocarburos en la Argentina no ha hecho sino retacear las posibilidades de utilización de este importante recurso natural para el país y, por supuesto, ha disminuido grandemente las posibilidades del desarrollo regional en aquellas áreas en las que el gas y el petróleo son recursos abundantes.

Frente a esta innegable realidad, las provincias han tratado con poco éxito de reivindicar para sí el dominio de los yacimientos, ya que la Nación ha impuesto en diversas oportunidades su propiedad, y con ella, el manejo centralizado de la política de hidrocarburos. Como compensación por el uso de estos recursos, les reconoce el derecho de percibir regalías. Los criterios adoptados para calcular los montos correspondientes

han sido también fuente de redistribuciones regionales. Como se ha señalado en el capítulo anterior, casi todas las provincias han recibido menos regalías que las que les hubiera correspondido. Esto significa que en la práctica las provincias productoras de gas y petróleo están siendo gravadas en forma indirecta a través de la extracción de recursos no renovables por los que no se les abona una compensación completa.

Minería. La minería, en buena medida, ha sufrido regulaciones semejantes a las que trabaron el desarrollo del petróleo. Es conocido que la minería ha alcanzado un nivel de desarrollo muy escaso en la Argentina.[12] Así, mientras esta actividad representa el 1% del Producto Bruto en Colombia; el 1,5% en México; el 2,4% en el Brasil; el 5,7% en Bolivia, el 8,5% en Perú y el 9% en Chile, en la Argentina solamente representa un 0,3% del Producto Bruto Interno. Las exportaciones mineras argentinas ascienden apenas a 47 millones de dólares contra, por ejemplo, 3 500 millones de dólares anuales en el caso del Brasil.

La primera cuestión que surge cuando se analiza la experiencia de la minería en la Argentina consiste en plantearse si realmente existen recursos minerales abundantes. La respuesta es que en realidad no se sabe, porque, al igual que en el caso del petróleo, las tareas de exploración han sido sumamente reducidas. Ya se ha mencionado que el desarrollo de la minería ha estado limitado por el sesgo antiexportador de la economía argentina, pero además han influido las restricciones que se derivaron del régimen regulatorio y que limitaron la posibilidad de que la exploración y explotación

[12] Este apartado reconoce como fuente a Merino, J. E. (1986).

minera fuera llevada a cabo por el sector privado o por las provincias.

Las trabas se derivaron de la declaración de muchos productos mineros como estratégicos. Dentro de esta clasificación se incluyen aquellos que son esenciales como insumos de las industrias que hacen a la defensa y seguridad nacional. De una clasificación realizada por el Lic. Adolfo Borella, en un estudio interno del Banco Nacional de Desarrollo[13], se desprende que de un total de 86 recursos minerales conocidos en la Argentina, 44 eran considerados estratégicos. Tal consideración ha determinado que la exploración y explotación haya estado a cargo solamente de empresas del Estado, como es el caso de Fabricaciones Militares, con una participación muy parcial y muy controlada del sector privado. La extensión del concepto argentino de "lo estratégico" ha desalentado la presencia de capitales o empresas extranjeras en el país.

Por otra parte, los criterios para clasificar como estratégico a un determinado mineral quedaron en muchos casos obsoletos, sin que esto haya motivado la respectiva reconsideración. Puede mencionarse como ejemplo el caso de los boratos que se utilizan en la fabricación de esmaltes cerámicos, esmaltes vítreos, vidrios, fertilizantes agrícolas, pesticidas, adhesivos, cerámicos y conservación de maderas, entre otros muchos usos. El boro, que es un integrante de la molécula de borato, fue estudiado en los EE.UU., en la década del 50, para la fabricación de combustible aéreo de alto poder térmico. Los boratos fueron incluidos en ese país en una lista de minerales estratégicos y luego otros países

[13] Véase Borella, A. (1980): "Las sustancias minerales críticas en Argentina" en la revista *Perfiles Económicos Mineros*, Gerencia de Investigaciones Económicas del Banco Nacional de Desarrollo, Buenos Aires.

también los incluyeron. Hacia 1958, los proyectos de combustibles a partir del boro fueron abandonados por dificultades técnico-económicas. EE.UU. procedió rápidamente a excluir los boratos de la clasificación de estratégicos. Sin embargo, en la Argentina, los boratos siguieron manteniéndose dentro de la lista de minerales estratégicos, lo que ha restringido grandemente la posibilidad de su aprovechamiento o explotación por parte del sector privado.

La actividad minera es realmente de alto riesgo y muy intensiva en capital. A pesar de los modernos métodos de prospección minera que hoy existen, la única forma de determinar fehacientemente la factibilidad de un yacimiento es perforando la tierra. Una vez que el yacimiento ha sido cuantificado el riesgo disminuye sustancialmente. Por otra parte, las inversiones que se deben realizar son cuantiosas y llevan un tiempo considerable hasta que los proyectos entran en la etapa de explotación. El costo por metro de perforación, para un desarrollo minero que tiene un ritmo de aproximadamente 120 metros de perforación por mes, trabajando en un turno de 12 horas por día, asciende a 1 700 dólares. Un desarrollo minero promedio que permitiría detectar la presencia de mineral, requiere entre 3 000 y 4000 metros de perforación, lo que significa un costo aproximado de 5 a 7 millones de dólares. A este costo deben agregarse el de la extracción y análisis de testigos de sondeos, que es una labor complementaria de la anterior.

En total, hasta llegar a la etapa de analizar la factibilidad del yacimiento, se deben erogar entre 20 y 30 millones de dólares en un período que dura entre 3 y 5 años. Una vez que se ha llegado a este punto, si el yacimiento es rentable, comienzan las obras de infraestructura necesarias para ponerlo en explotación, que en general incluyen una planta de tratamiento, caminos, energía, campamentos, etc. En la mayor parte de los países de América latina, la política minera se ha orientado hacia el afianzamiento de la propiedad y el control estatal de los recursos mineros. Estos cambios han acentuado el riesgo político percibido por las compañías e inversionistas extranjeros y han contribuido a un desplazamiento de las inversiones desde América latina hacia los países mineros desarrollados.

Canadá es un país en el que se produjo una importante tarea de exploración y explotación minera. En la región del llamado escudo canadiense, entre 1951 y 1974, fueron descubiertos 2100 indicios mineralizados con un costo total de 2000 millones de dólares. En esta tarea intervinieron grandes grupos empresarios, pero también empresas relativamente pequeñas. Estas últimas representaron el 28% de la suma total invertida. Con un gasto promedio de 450.000 dólares por sector mineralizado, se determinó que 40 de los 2 100 indicios eran susceptibles de explotación económica.

En Latinoamérica la excepción ha sido el Brasil, país en el que se desempeñan un gran número de compañías mineras multinacionales y empresas nacionales. Entre las principales razones de este éxito, los empresarios citan la estabilidad política, la garantía a la inversión extranjera y la existencia de procedimientos satisfactorios para remitir utilidades al exterior. Tanto la experiencia del Brasil como la del Canadá ponen de manifiesto que el desarrollo de la minería no es una misión imposible cuando hay voluntad de aprovechar los recursos naturales con que el país cuenta.

Pesca. En la pesca se da también un caso de limitaciones al aprovechamiento del recurso debido a trabas emergentes del sistema regulatorio[14]

Las excesivas regulaciones surgen de una interpretación estatista que comenzó a gestarse en la década del 50 y se cristalizó por primera vez en la ley 17.500. En esa ley se estableció que el recurso pertenecía al Estado, difiriendo de la interpretación del Código Civil, que determina que el recurso pertenece al patrimonio de la Nación pero es susceptible de apropiación.

Estas regulaciones atentan contra la eficiencia de la actividad contribuyendo al aumento de los costos internos. La resolución 183/79 de la ex Secretaría de Estado de Intereses Marítimos es una clara muestra del tipo de regulación mencionada. Esta resolución impidió la pesca de merluza a determinados tamaños de buques en áreas y épocas específicas, y fue sancionada luego de que se realizaron inversiones alentadas por disposiciones anteriores. Las que regulan el otorgamiento de los permisos de pesca desalientan cualquier iniciativa de inversión en unidades pesqueras. Otra resolución obligaba a las unidades de captura a operar solamente desde los puertos de base que habían sido autorizados en el permiso de pesca, en los que debían desembarcar su captura para ser procesada en tierra.

Además, la discrecionalidad con que se han manejado los permisos de pesca ha frenado el desarrollo del sector. Un ejemplo típico es la variación en los volúmenes de captura máxima permitida para la merluza basada en diferentes evaluaciones del recurso. Estos volúmenes máximos han variado de 750.000 toneladas a 600.000 toneladas y posteriormente a 440.000 toneladas. Es común encontrar regulaciones correspondientes a distintos niveles oficiales, reglando sobre un mismo tema.

[14] Para una visión detallada, se recomienda consultar a Otrera, W. y Espoz Espoz, M. (1986).

Regulaciones del transporte

El exceso regulatorio y el otorgamiento de monopolios a empresas estatales en la prestación de los servicios de transporte, han reducido grandemente las posibilidades de desarrollo del interior del país.

Las regulaciones excesivas y los regímenes monopólicos han hecho muy costosa la operación de los puertos y han llevado al desaprovechamiento del río Paraná, un medio de transporte que sería importantísimo para el nordeste argentino. Desde que en 1978 la ley permitió la existencia de puertos privados, hay bases para comparar la eficiencia operativa de éstos con la de los estatales. Cargar un buque cerealero de 20.000 a 30.000 toneladas lleva un día en el puerto privado y una semana en los puertos donde opera la Junta Nacional de Granos.

Los ferrocarriles son otro ejemplo harto conocido de manejo sumamente ineficiente y exageradamente centralizado. Tratándose de una empresa que presta servicios urbanos y de larga distancia, que tiene actividades en todo el territorio nacional, lo mismo que en el caso de YPF, tiene una administración centralizada en Buenos Aires que es incapaz de dar respuesta oportuna a los problemas y a las demandas, tal como se manifiestan en los distintos puntos del interior del país.

El afán regulatorio ha llegado incluso al transporte por carreteras. En la provincia de Córdoba los transportistas privados, imitando la experiencia de los otros

sistemas de transporte, lograron imponer un mecanismo que le quita al productor de cereales el derecho a elegir a quién le entrega la carga, y le impone un sistema de turnos administrados por el organismo gremial que agrupa a los transportistas privados.

El caso de transporte por carretera en zonas fronterizas provee un buen ejemplo del modo en que un esfuerzo por construir infraestructura y, eventualmente, abaratar costos de transportes, se ve trabado por el exceso regulatorio de algunos organismos del Estado. Se da la paradoja de que el tiempo que se economiza gracias a las obras de infraestructura, en realidad se ve completamente neutralizado por los trámites burocráticos a que se somete a los turistas.

Una solicitada de las fuerzas vivas de Iguazú, que el 16 de febrero de 1986 apareció publicada en el diario *Clarín* de la Capital Federal, describe este ejemplo con elocuencia:

"Muchas fueron las esperanzas derivadas de la inauguración del Puente de la Fraternidad "Tancredo Neves". Entendíamos y entendemos, que era una valiosa herramienta para impulsar el desarrollo y crecimiento de la Provincia, y en particular de Iguazú; pero grande es la decepción y la sorpresa cuando nos econtramos con disposiciones y normas que no facilitan la reciprocidad en el trato igualitario con nuestros vecinos brasileros, que a fin de desburocratizar e incrementar el desarrollo de su comercio y la explotación de sus atractivos turísticos, hicieron que los requerimientos necesarios para circular por su territorio, recién sean exigidos en un puesto de control distante aproximadamente a cincuenta kilómetros de los centros de frontera. Evidencia de una geopolítica en funcionamiento.

"La aplicación de ciertas normas legales, de nuestra parte, y hacia el ingreso de vehículos de contingentes turísticos provenientes de Brasil, han desvirtuado totalmente la finalidad de la construcción del Puente "Tancredo Neves". Hoy, tres meses después de la inauguración del Puente, una disposición de la Secretaría de Transporte de la Nación (Ley 17.233), sigue perturbando el ingreso de ómnibus procedentes de distintos centros de Brasil y que no están radicados en Foz de Iguazú.

"Toda esta desinteligencia, todas estas medidas que se aplican con evidentes criterios burocráticos, se contraponen a lo que deseamos todos los argentinos. Queremos realizarnos en un país que se realiza y queremos aportar desde este venero de riquezas, los recursos que contribuyan al esfuerzo en que todos nos encontramos empeñados. Hoy, la actividad integral de Iguazú está paralizada. El 99% del turismo que llega a Foz de Iguazú ha dejado de cruzar el puente por las trabas burocráticas que son más molestas que las balsas rudimentarias que se utilizaban antes".

Pero quizás el ejemplo más elocuente de esta manía regulatoria y monopolizante, que tantas restricciones impone al desarrollo de las economías del interior, es el del transporte aéreo.

En la Argentina, el transporte aéreo representa el caso de un servicio totalmente regulado, donde la Dirección Nacional de Transporte Aéreo Comercial establece las rutas, horarios y tarifas de estos servicios; inclusive, la legislación establece que Aerolíneas Argentinas debe participar con el 50% del mercado. Este sistema totalmente regulado ha impedido que la competencia originara algunas modificaciones del servicio que hubieran expandido el mercado.

El transporte aéreo en la Argentina es un sistema ra-

dial que comienza y termina en Buenos Aires (se conecta con casi todas las ciudades del interior), mientras que no existen buenas conexiones entre puntos del interior. La regulación del sistema inhibe mejores contactos entre las provincias y entre éstas y el exterior, e impide una mayor frecuencia de vuelos nocturnos a tarifas rebajadas que aumentaría el uso de equipos. En este aspecto, la limitación está dada por las restricciones nocturnas en el uso del Aeroparque de la ciudad de Buenos Aires.

Tampoco se observa el desarrollo de servicios combinados entre empresas pequeñas, como Aerolínea Federal Argentina (ALFA) o Líneas Aéreas Privadas Argentinas (LAPA), con empresas grandes (Aerolíneas Argentinas y Austral) a fin de instalar servicios radiales con centros de conexión en el interior (*hubs and pockets*) que permitirían flexibilizar el origen y destino de los vuelos. En este caso, las empresas pequeñas conectarían a los pasajeros de centros urbanos menores con determinadas ciudades grandes, desde las cuales serían transportados a otras ciudades grandes por empresas con equipos de mayor tamaño. Para que este servicio funcione adecuadamente deben acomodarse sus horarios, rutas, sistemas de reserva-venta de pasajes y transferencia de equipaje. Otro sistema que tampoco funciona es el de charters internacionales, ya que no está permitido por el régimen de regulación.

Las empresas privadas que operan en un régimen desregulado se esfuerzan por adaptar sus servicios a la demanda. Esto lleva, por un lado, a que el pasajero goce de un mejor servicio y no pierda tiempo; por otro, permite un mejor aprovechamiento del capital invertido por las empresas con el consiguiente abaratamiento del servicio. El transporte aéreo entre Santiago de Chile y Mendoza provee un buen ejemplo de la diferente res-

GRAFICO 4
Número de vuelos semanales entre Mendoza y Santiago de Chile. Marzo - Octubre 1982 (por empresas)

□ LADECO + Aerolíneas Argentinas

Fuente: Elaboración propia.

puesta a cambios de la demanda que se presenta entre una empresa pública que opera en un sistema sumamente regulado (Aerolíneas Argentinas), y una empresa privada que se desenvuelve con un régimen mucho más libre (LADECO, empresa chilena). El Gráfico 4 muestra la frecuencia de vuelos semanales entre Santiago de Chile y Mendoza de las dos empresas entre marzo y octubre de 1982. En esos meses la demanda de transporte aéreo entre Santiago y Mendoza varió mucho debido al cierre del túnel binacional por las tormentas de nieve y a las fuertes devaluaciones que se produjeron en la Argentina, que obviamente atrajeron a numerosos viajeros chilenos. Aerolíneas mantuvo inalterada su programación de 6 vuelos semanales, mientras que LADECO pasó de 1 vuelo semanal a 12 en los momentos de mayor demanda. LADECO se caracteriza por prestar un servicio de buena calidad y excelente atención al pasajero, junto con una gran predisposición a atender los requerimientos del mercado. Tanto es así que está dispuesta a aumentar el número de vuelos en épocas de mayor turismo como en Semana Santa, las vacaciones de invierno y los feriados nacionales. En cambio, Aerolíneas Argentinas no reacciona a las variaciones de la demanda; esto lleva naturalmente a una menor utilización del capital invertido en el caso de la empresa argentina, además de hacer incurrir a los pasajeros en molestias y demoras en los períodos de aumento de la demanda.

Un régimen menos regulado que el actual permitiría que las economías regionales tuvieran una mayor participación en el comercio exterior, no sólo por la posibilidad de reprogramar rutas sino porque podrían mejorarse otros aspectos del servicio aéreo. Por ejemplo, muchos ingredientes del servicio de transporte de cargas internacionales, se podrían mejorar si el manejo de la carga aérea en Ezeiza, bodegas de almacenaje, paletización, etcétera, pasara del Estado a manos privadas, preferentemente a las propias compañías aéreas. Se debería simplificar el extremadamente complejo trámite documentario al que son sometidas todas las exportaciones e importaciones de cargas aéreas. Las disposiciones actuales son burocráticas y representan una gran pérdida de tiempo, por lo que finalmente todas las ventajas de la rapidez de un transporte aéreo de cargas quedan anuladas por las demoras administrativas. El transporte internacional de cargas desde y hacia el interior vía Aeropuerto Jorge Newbery de la ciudad de Buenos Aires, en combinación con un complicado transporte terrestre hasta Ezeiza, impide a las provincias aprovechar las ventajas del transporte aéreo.[15]

Administración del comercio exterior argentino

La acumulación por décadas de distorsiones económicas y demográficas ha institucionalizado una serie de mecanismos por los cuales una amplia gama de cuestiones vinculadas con el comercio exterior sólo pueden ser tramitadas y resueltas en Buenos Aires. Esto hace más costosa y a veces incierta la gestión de empresas localizadas en el interior. Sólo una limitada proporción de las oficinas de aduanas diseminadas por el país ofrece los servicios completos que permiten efectuar los trámites

[15] Para mayores precisiones, se sugiere la lectura del artículo: "Exportaciones: el aporte de la aviación", que contiene reportajes a funcionarios de las empresas que prestan el servicio en la Argentina, en la revista *Mercado* del 21 de febrero de 1985, págs. 36 a 38.

legales vinculados con la exportación y la importación sin tener que recurrir a las dependencias centrales de la Capital Federal. En muchos casos, Córdoba por ejemplo, este logro se alcanzó luego de prolongados esfuerzos de negociación y reclamos para elevar la categoría de la aduana local.

La falta de autonomía de las aduanas locales no sólo origina mayores gastos de gestión, sino que acarrea mayores sobrecóstos del transporte al tener que desdoblarse muchas veces el envío de las mercaderías, haciendo una obligada escala en Buenos Aires. Asimismo, en el caso de las operaciones de importación, las provincias del Noroeste y del Centro del país suelen verse perjudicadas porque la falta de aduanas autónomas les impide introducir mercaderías por vía terrestre, desde o atravesando el territorio de países vecinos, debiendo ingresarlas al país por el puerto de Buenos Aires con el consiguiente encarecimiento del transporte. Muchas de las soluciones que se intentan para disminuir el peso de las trabas burocráticas se siguen planteando de un modo que ignoran las necesidades de las economías regionales. Es el caso del sistema de ventanilla única, aprobado por el gobierno a fines de 1985, que teóricamente permite realizar todas las gestiones legales y entregar la documentación completa de operaciones de exportación ante una única dependencia.

Al margen del hecho de que una resolución de la Administración Nacional de Aduanas invalidó en la práctica el sistema, lo trascendente es que la ventanilla es "única" en el país, y está localizada en la Aduana de Capital Federal. La solución teórica al problema de la burocratización del comercio exterior fue pensada como tal para las empresas residentes en Buenos Aires, en lugar de instrumentarse un régimen de "ventanilla única" para cada región.

En los últimos tiempos, la política de exportaciones ha adoptado un perfil que puede tornar aun más compleja la situación de las economías regionales. Esta política no aspira a corregir en general el sesgo antiexportador, sino que se basa en el apoyo selectivo a empresas exportadoras que reúnan ciertos requisitos. Es obvio que para acceder a este tipo de privilegios resulta imprescindible para las empresas concentrar sus esfuerzos de gestión en Buenos Aires, por lo que las chances de lograr los beneficios son menores para las firmas del interior y, en todo caso, de hacerlo, seguramente tendrán costos mayores que las empresas radicadas en la Capital.

Los costos de la gestión centralizada en Buenos Aires no son exclusivos del sistema de comercio exterior. En realidad, hasta las leyes de promoción industrial, imaginadas como formas de promover la descentralización industrial en la Argentina, deben ser tramitadas ante los organismos burocráticos de la Capital Federal, con lo que los beneficios de las rentas que el gobierno reparte a través de estos sistemas suelen quedar en una gran proporción en manos de los gestores que participan en su obtención. Además, fomentan la instalación de las oficinas más importantes de las empresas en la Capital Federal, porque las ganancias o pérdidas de éstas en realidad dependen mucho más de las gestiones que se hagan ante los ministerios nacionales, que de la calidad del manejo industrial de las plantas radicadas en el interior.

VI

POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL

En los capítulos anteriores se mostraron los mecanismos a través de los cuales los precios, el presupuesto público y las regulaciones político-administrativas tendieron a promover la concentración de actividades económicas, servicios sociales e inversiones en infraestructura en los grandes centros urbanos y muy particularmente en la Capital Federal.

El resultado final de todas estas fuerzas ha consistido en trabar la radicación de empresas en mercados regionales y provocar una emigración unidireccional y persistente desde estos mercados hacia los grandes centros urbanos, incrementando los costos y reduciendo los beneficios para la sociedad en su conjunto.

Pero la preocupación por estos procesos de concentración geográfica dio lugar a algunas repuestas de política económica. Normalmente, a éstas se las ha denominado políticas de desarrollo regional y han incluido regímenes de promoción industrial, subsidios y regulaciones y creación de empleo público. Este capítulo se dedica a describir este tipo de políticas y sus efectos regionales.

Regímenes de promoción

El fomento de las actividades económicas por el Estado no es un dato reciente de la realidad política argentina. La Constitución Nacional vigente desde 1853 tuvo en cuenta la posibilidad y necesidad de tales promociones. Así, el inciso 16 del art. 67 de la Constitución Nacional impone "proveer lo conducente a la prosperidad del país, promoviendo la industria, la construcción de ferrocarriles, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros, por leyes protectoras a esos fines y por concesiones temporarias de privilegios y recompensas de estímulo".

Los regímenes promocionales contemporáneos tienen su antecedente más inmediato en los decretos de los años 1944 y 1945 y en las leyes que les sucedieron a partir de entonces. La orientación general de aquellos decretos de la época de la guerra y de la inmediata posguerra era la promoción del mercado interno y de la sustitución de importaciones, para lo cual se utilizaban los instrumentos de la política comercial externa y también los incentivos impositivos.[16]

En el año 1958 se introdujeron importantes modificaciones tendientes a promover las inversiones extranjeras y a desarrollar sectores considerados prioritarios y regiones rezagadas. Datan de esa época los regímenes para la siderurgia, la petroquímica y la celulosa, así como las promociones regionales para la Patagonia, el Noroeste y la provincia de Corrientes.

En 1964 un decreto reglamentario de la ley entonces vigente estableció algunas otras prioridades sectoriales y en materia regional dispuso la exclusión de la Capital

[16] El análisis de este tema se basa en Schulthess, W. (1986).

Federal y el Gran Buenos Aires como área de promoción, salvo casos especiales.

En 1966 una ley especial incorporó al régimen promocional a la provincia de Tucumán, en tanto que una de 1970 introdujo como novedad la promoción de la descentralización a través de la definición de polos nacionales de desarrollo y seguridad. Otra ley de 1972 comenzó a favorecer a las empresas locales, aspecto que fue enfatizado por una ley de 1973, que estableció beneficios reservados a empresas de capital nacional mayoritario, alejándose significativamente del espíritu de las leyes de 1958. La ley de 1973 es la primera que establece un contrato entre la empresa y el Estado para la efectivización de la promoción, aunque el tratamiento casuístico del régimen promocional viene desde antes en la historia de la promoción industrial de la Argentina.

El sistema promocional que rige en la actualidad fue sancionado por una ley de 1977 y está conformado por su decreto reglamentario, así como por las leyes especiales que han creado los regímenes para las provincias de La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan, y que recientemente, por decreto del año 85, se hicieron extensivos a otras 13 provincias. Por su parte, las provincias patagónicas también cuentan con un régimen especial de promoción y además existe un régimen especial para el territorio nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, que es el que otorga mayores beneficios, comparado con todos los demás. Finalmente, deben agregarse los mecanismos de promoción basados en impuestos provinciales, que han implementado cada una de las provincias.

Los beneficios acordados por estas leyes consisten fundamentalmente en exención, reducción, suspensión, desgravación y diferimiento de tributos y amortizacio-

nes aceleradas de bienes de uso. También se contemplan exención o reducción de derechos de importación sobre bienes de capital que no se fabrican localmente, o si se fabrican en el país, no cumplen condiciones de calidad, de plazo de entregas o precios razonables. Se contempla además el establecimiento de restricciones temporarias a la importación de bienes similares a los que se prevea producir durante el período de instalación y hasta la puesta en marcha del proyecto, a fin de evitar acumulaciones de inventarios. Incluye también la determinación, modificación o exención total o parcial de los derechos de importación para los insumos de los bienes a ser producidos. También puede llegarse a la fijación de derechos de importación a mercaderías similares a los bienes que se producen como consecuencia de la actividad promovida, y se contempla el dar incentivos a las exportaciones.

Además de estos beneficios otorgados por el gobierno nacional, cada una de las provincias tiene beneficios promocionales acordados por leyes locales. Como ya se ha señalado en el capítulo sobre Presupuesto y Federalismo, los beneficios otorgados por las distintas provincias son muy parecidos entre sí y compiten unos con otros, sin que pueda esperarse que sean determinantes en las decisiones empresarias sobre localización de los nuevos proyectos.

Los regímenes de promoción, tanto los orientados a promover ciertos sectores como los de orientación más regional, han adolecido de los mismos defectos del sistema de regulaciones políticas y administrativas descripto en el capítulo anterior.

Falta de automaticidad de las medidas. Una de las características de los sistemas de promoción industrial, sobre todo en lo que atañe a las exenciones tributarias, es su falta de automaticidad. La regla ha sido la imposición de un trámite, generalmente engorroso y muy prolongado, con todos los problemas que ello implica, no sólo para los solicitantes sino también para el Estado. Especialistas que estudiaron el tema estiman que entre el momento de entrar un proyecto a la Secretaría de Desarrollo Industrial y el de obtener su aprobación transcurren en promedio dos años. A su vez, esto ha ocasionado que indirectamente se discrimine contra aquellas ramas de actividad que se caracterizan por las rápidas transformaciones, sobre todo en la adopción de nuevas tecnologías, estimulándose en cambio los sectores de lentas variaciones en cuanto a sus formas de producción y tipo de bien que se elabora.

La falta de automaticidad del régimen de promoción ha hecho que la administración y control de estos sistemas sea fuertemente burocrático y se concentre fundamentalmente en la Capital Federal. Por consiguiente, los receptores de las principales rentas económicas a que dieron lugar estos regímenes no pertenecen precisamente a las economías regionales. Si bien el otorgamiento de facultades de administración de pequeños proyectos a los gobiernos provinciales ha permitido modificar en alguna medida este cuadro de concentración burocrática en Buenos Aires, la escasa magnitud de los proyectos que pueden decidir las administraciones provinciales ha intensificado otro defecto del régimen: el de promover la desintegración industrial en un sentido vertical y regional, como se indica más adelante.

Mayor estímulo al uso intensivo del capital. Las principales medidas de promoción industrial se han basado en exenciones a impuestos que inciden sobre el capital, tales como desgravaciones por nuevas inversiones, sis-

temas de amortización acelerada de los bienes de capital, exenciones a los tributos sobre patrimonio, etc. Se ha tendido de esta manera a auspiciar aquellas formas de producción donde el factor capital predomina sobre la mano de obra, lo cual es una verdadera incongruencia si se lo compara con los objetivos de la legislación promocional de una región. Como se sabe, consisten en el aumento de la demanda de mano de obra a los efectos de detener la emigración, muchas veces ocasionada justamente por la falta de oferta de puestos de trabajo. Además, la exagerada intensidad de capital de los proyectos promovidos ha sido uno de los factores causantes de un bajo rendimiento del capital en la Argentina. Si se comparan las inversiones realizadas en sectores tales como el siderúrgico, el petroquímico y el celulósico, es decir, sujetos a fuertes regímenes promocionales, con inversiones semejantes en otros países para producir bienes en cantidad y calidad similares, se observa que los montos de capital invertidos en el país fueron muy superiores a los del resto del mundo.

Desprotección de las firmas existentes. Otra de las características de prácticamente todos los sistemas de promoción ha sido el énfasis en las nuevas firmas. Esto produce efectos no deseados sobre aquéllas ya existentes, pues de una manera virtualmente aleatoria se encuentran ante situaciones de mercado no previstas, originadas por las ventajas obtenidas por empresas competidoras.

Este es un hecho palpable en el actual régimen, sobre todo dada la elevada alícuota con que se aplica el Impuesto al Valor Agregado. Esto hace que aquellas empresas que logran la exención del pago de ese tributo

tengan una ventaja por demás considerable sobre las radicadas en las áreas no promocionadas.

Es importante puntualizar además que la magnitud de las ventajas ofrecidas por el régimen de promoción hace que muchas de las nuevas radicaciones tengan como origen firmas ya existentes en otras zonas que abandonan sus instalaciones para trasladarse a la región subsidiada. Es decir, la inversión total no aumenta y los eventuales beneficios de mayor actividad y empleo en la zona promovida se compensan por la pérdida social que experimenta la zona abandonada, la que, en definitiva, resulta castigada por esta legislación. Otro mecanismo de aprovechamiento de estos beneficios que no produce una ganancia social neta para el país es el de simular una actividad productiva en el área promocionada, cuando en realidad ésta se sigue llevando a cabo en los establecimientos originales, fuera de las zonas promovidas.

Efectos de desintegración de los procesos productivos. De acuerdo con el régimen de promoción actualmente vigente en las provincias de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis, no sólo se libera del pago del IVA a las ventas que efectúen las empresas beneficiarias localizadas en dichas jurisdicciones, sino también a los proveedores de esas empresas.

En la práctica esto ha tenido consecuencias muy significativas, ya que empresas que llevaban a cabo todo su proceso de producción en un único establecimiento han optado por desdoblarlo, con lo que generalmente las últimas etapas se llevan a cabo en algunas de las citadas provincias. De tal manera, no sólo evitan el débito del IVA por las ventas de los bienes finales producidos, sino que tampoco deberán pagar por el resto de la producción, pues el solo pasaje de esos

productos semielaborados de cualquier jurisdicción a una de las comprendidas en el régimen de promoción les permite tal elusión fiscal. Por ejemplo, una industria que produce un bien cuyo precio final de venta en puerta de fábrica es de 100 australes y sobre el cual se aplica la alícuota del 18% del IVA, vende ese producto al consumidor final en 118 australes. Si el proceso productivo puede desdoblarse en dos fases, una donde el valor agregado es muy alto (95%) y otra de terminación solamente, que incluye el 5% restante, las leyes de promoción permiten el siguiente negocio privado: si la empresa decide acogerse a los beneficios promocionales y traslada sólo la última etapa de la producción, puede lograr una desgravación de los 18 australes completos de IVA. Es decir, para promover un valor agregado de 5 en la región que se desea beneficiar, se incurre en un costo fiscal de 18.

Por otra parte, esto implica una competencia desleal de la empresa que traslada su etapa final de producción a la región promovida, en perjuicio de aquellas que todavía no han hecho ese tipo de modificación en su estructura productiva, las que en consecuencia encuentran fuertes incentivos para hacerlo.

Estos incentivos no hacen sino desintegrar regionalmente el proceso de producción, puesto que para obtener el beneficio que otorga la legislación (18 australes sobre un precio de 100), la empresa en cuestión no necesita trasladarse a la zona promovida, sino solamente radicar en ella la etapa final del proceso productivo. El resultado de esto es que la única beneficiaria es la empresa, porque la región no experimenta un impacto significativo en términos de producción y empleo, mientras que la Nación ve sustancialmente disminuidos sus recursos tributarios.

Elevados costos fiscales. No existen estimaciones fidedignas sobre los costos fiscales de todo el régimen promocional. Sin embargo, algunos indicios aportados por estudiosos del tema permiten suponer que no son inferiores al 0,6% del Producto Bruto, es decir, a una cifra que estaría en el orden de los 400 millones de dólares. Estimaciones más recientes hechas por la Secretaría de Hacienda a los fines del presupuesto para 1986, estiman ese costo fiscal en 700 millones de dólares, es decir, algo más del 1% del Producto Bruto. Es probable que todas estas estimaciones estén subestimadas porque se hacen sobre la base de la facturación proyectada y no de la que finalmente realizan los proyectos la cual, dados los altos beneficios acordados, suele ser muy superior a la originalmente proyectada. Por otro lado, estas estimaciones seguramente subestiman la pérdida de recaudación porque no toman en cuenta todos los mecanismos de elusión y evasión fiscal que se crean gracias a todos estos regímenes de excepción que dificultan un control administrativo más estricto del pago de los impuestos.

Dudosos resultados finales. Si bien los datos comparativos de censos económicos nacionales para 1974 y 1985 ubican a las provincias con regímenes promocionales entre las que más han aumentado el personal ocupado en industria, no es claro que estos regímenes hayan favorecido el desarrollo industrial del país. Por el contrario, las mismas fuentes muestran que para el país en su conjunto, entre 1974 y 1985 el total de personal ocupado disminuyó en 196 mil personas. Por otro lado, muchas

de las empresas instaladas en las áreas promocionadas sólo estarían subsistiendo gracias a las fuertes concesiones obtenidas, sobre todo de tipo fiscal, siendo probable que una vez que terminen o incluso se modifiquen, puedan verse en la necesidad de cerrar sus puertas, emigrando probablemente hacia otras áreas promovidas a los efectos de acogerse nuevamente a esos beneficios. Podrían, también como alternativa, presionar a las autoridades a fin de lograr prórrogas del tratamiento discriminatorio.

Recientemente se ha hecho una encuesta entre las empresas radicadas a raíz de la promoción en la provincia de Chubut. Un 50% de las industrias textiles respondieron que si perdieran la promoción, se retirarían de la provincia. Más allá de que la respuesta pueda ser un elemento de presión para conservar o extender beneficios, ésta ilustra sobre el fenómeno de industrias golondrinas que se ha fomentado con este régimen. Al respecto, debe mencionarse que hasta el presente poco o nada es lo que las autoridades han hecho en cuanto a control y análisis de las empresas luego de brindados los beneficios, no existiendo por lo tanto un conocimiento cabal de cuáles han sido las respuestas a dichas leyes.

Subsidios y regulaciones de la producción

La historia de los cultivos regionales de cierta significación, orientados al mercado interno, muestra un permanente ciclo regulatorio que va de la promoción, en algunos momentos, a la prohibición del desarrollo de las plantaciones en otros. El objetivo de los dos tipos de regulaciones fue el de aumentar o no dejar caer los ingre-

sos sectoriales. La vitivinicultura, el cultivo de la yerba mate, del azúcar y del tabaco brindan interesantes ejemplos para entender este tipo de políticas regulatorias.

El caso del vino. En 1901 se observó la primera crisis por exceso de oferta, ya que una caída de la demanda hizo disminuir los precios; esto paralizó la plantación de viñedos, el gobierno nacional suprimió un impuesto que gravaba el vino y la crisis con el tiempo fue superada.[17]

Posteriormente, en 1914-15, ante excesos de oferta que habían provocado una caída de precios, el gobierno de Mendoza compró 159.000 hectolitros de vino de los que se derramaron unos dos tercios y se eliminó la producción de 16.500 has. de uva. Se creó la Sociedad Vitivinícola de Mendoza (cooperativa que agrupaba a casi todos los bodegueros y viñateros de la provincia de Mendoza) y durante tres años se eliminaron 3,5 millones de quintales de uva.

Posteriormente, ante el menor consumo de vinos –consecuencia de la crisis mundial de 1929– se crean las Sociedades Vitivinícolas (productores) para regular la producción. En 1934 se creó la Junta Reguladora de Vinos, que compraba vinos y uvas con fondos adelantados por el gobierno nacional, llegando a comprar viñedos en producción para erradicarlos, dividiendo y adjudicando los predios a productores no vitícolas. Durante la década del 40 volvieron a aparecer algunos excedentes. Posteriormente la vitivinicultura tiene dos décadas de auge hasta que se presentó una primera crisis seria en 1967. El mercado la absorbió, pero un par de años después comenzó una política de subsidios a la inversión

[17] El caso del vino ha sido extensamente tratado por Zapata, J. A. y Merino, J. E. (1986).

a través de la desgravación impositiva; en principio se intentaba promover variedades de uva para elaborar vino para exportación, pero luego fue generalizada a todo tipo de variedad y desató un proceso de inversión notable por su impacto dada la nueva tecnología existente.

En los primeros años de la década del 70, la bodega estatal Giol intervino comprando uvas, lo que elevó considerablemente los precios del vino y luego, hacia fines de la década, volvieron a elevarse considerablemente como consecuencia de la compra y almacenamiento de vinos financiados con recursos del banco Los Andes, que finalmente pasaron a ser deudas del Banco Central.

Con posterioridad, el sector entró en una crisis a la que el gobierno respondió con un sistema de bloqueo de vinos (sacarlos del mercado) y prorrateos (permitir el despacho a consumo solamente de una fracción del stock) que rige hasta hoy.

Azúcar. La historia de los subsidios y regulaciones del sector azucarero comienza con la crisis de 1895, cuando se produjeron 130.000 toneladas en tanto que el consumo era sólo de 75.000 toneladas.[18] Para solucionar esa crisis se propuso regular el mercado, para lo cual se creó la Unión Azucarera que compraba azúcar por medio de la entrega de certificados negociables en bancos. El azúcar se vendía en los mercados interno y externo.

La legislación de 1897 y 1899 estableció impuestos a la importación, combinados con un subsidio a la producción con una tasa dos veces superior a la del impuesto al azúcar importados. A principios de siglo se instaló

[18] Para una visión amplia del tema, se recomiendan los trabajos de Guzmán, R. (1986) y Zapata, J. A. (1986).

un sistema de cupos que limitaba la producción y hasta el año 1925 se sucedieron períodos de excesos y de déficit, usándose el comercio internacional para promover exportaciones o importaciones según las circunstancias. Comenzó entonces un período de superproducción que llevó a los gobiernos provinciales a establecer impuestos a la producción.

En 1927, ante las dificultades entre cañeros e ingenios, se designó árbitro al presidente de la Nación, don Marcelo T. de Alvear, quien dictó un laudo que reglamentaría algunos aspectos de la industria del azúcar. Posteriormente, la plaga del carbón que afectó a los cañaverales a principios de la década del 40 provocó el agotamiento del stock de azúcar.

Los controles de precios y la intervención se acentuaron a partir de 1944, mientras el IAPI proveyó subsidios hasta 1949 para hacer posibles los precios máximos frente a la inflación interna. Luego entró en vigencia el Fondo Regulador que, al redistribuir ingresos desde los productores con mayor rendimiento hacia aquellos con niveles menores, aumentó las ineficiencias del sector y lo atrasó tecnológicamente.

En 1967 se anuló el Laudo Alvear, se cerraron numerosos ingenios y sobrevino una crisis de ingresos. El sector se tecnificó y los rendimientos aumentaron, con lo que la producción batió todos los records históricos.

En 1972 se dictó la ley que establece un sistema de cupos que con algunas variantes perdura hasta hoy. El sector continúa regulado y la crisis perdura en un sistema de cartel legalizado en el cual es difícil mantener el cumplimiento de la ley, lo que da lugar a la aparición de azúcar negra o gris al no cumplirse las disposiciones, evidenciando que la injusticia y deterioro de las instituciones son resultados inevitables de tales políticas. La situación no ha sido aún resuelta y se ha vuelto más com-

pleja ya que el sistema de "protección" al sector azucarero "incentivó" en años recientes la producción de fructosa, un importante sustituto que ha provocado la disminución del consumo nacional de azúcar.

Yerba mate. Este es otro cultivo que se ha desarrollado en un marco permanente de regulación, pasando por ciclos de promoción y de prohibición, con esquemas de comercialización que representan subsidios a los productores.[19] Cuando la crisis es superada, se vuelve a promover el cultivo para después, con el tiempo, limitarlo nuevamente.

En la década del 20 se estableció una política de fuerte estímulo a la expansión del cultivo por medio de la obligación de plantar yerba mate como requisito en la adjudicación de tierras para colonización. A partir de 1935, como resultado de una crisis, se creó la Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de la Yerba Mate (CRYM), instaurando un régimen que limitó la oferta, gravó nuevas plantaciones y estableció cupos de cosecha. De 1951 a 1963 se permitió plantar con plazos perentorios, impidiendo así un ajuste gradual del área cultivada. Entre 1964 y 1976 se volvió a los cupos y prohibiciones de cosecha. De 1977 en adelante se volvió a liberalizar el sistema, aunque con expansión restringida.

Tabaco. Los subsidios a la producción de tabaco se canalizan por medio del Fondo Especial del Tabaco, que se creó en 1967 y que actualmente se rige por la ley 19.800 (Ley Nacional de Tabaco, dictada en el año

[19] Sobre el particular, véase el trabajo de Baracat, E. (1986).

1972).[20] De acuerdo con esta regulación se establece un precio único por tipo y calidad de tabaco con carácter obligatorio para las partes intervinientes. El precio es anunciado antes del 15 de diciembre de cada año y se corrige de modo que su incremento no sea inferior a la variación del índice de precios mayoristas no agropecuarios.

El precio percibido por el productor tabacalero es la suma del precio de acopio (el que paga el comprador) y un sobreprecio, abonado por el Fondo Especial del Tabaco. Este subsidio se financia mediante un impuesto al consumo interno de cigarrillos y se reduce cuando aumenta la producción exportable pues ésta recibe también sobreprecio, pero no aporta recursos al Fondo.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación es la autoridad de aplicación de la ley 19.800 y transfiere a las provincias tabacaleras los fondos que se aplican al pago del sobreprecio a los productores de tabacos.

Los compradores de tabaco abonan el 60% del valor estipulado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (precio de acopio), mientras que el 40% restante lo aporta el Fondo Especial del Tabaco (sobreprecio).

Características generales. Una característica importante de los productos agrícolas orientados al consumo interno consiste en que, por el tamaño del mercado, las variaciones en el nivel de producción causan grandes variaciones en su precio. Cuando por razones climáticas o de expansión del área cultivada la producción aumenta,

[20] El tema ha sido tratado por Fernández Pol, J. (1986) y por Guzmán, R. (1986).

el precio disminuye más que proporcionalmente y, por lo tanto, el ingreso total del sector se reduce.

En economías bien organizadas, este comportamiento cíclico es advertido y asimilado por los productores, permitiendo que se desarrollen mecanismos como acumulación y desacumulación de stocks, mercados de futuros y diversificación de actividades. Si se implementa una política de estabilización de ingresos, los costos de dicha política deberían ser pagados, en definitiva, por el mismo sector, porque en caso contrario se transforma en un subsidio que le da el resto de la economía en tanto el sector se expande, convirtiéndose en crónica una crisis que debió ser sólo temporal.

En la Argentina son numerosos los casos de intervenciones estatales temporarias que se transformaron en permanentes. Casi siempre se deciden como medidas de emergencia para solucionar el problema coyuntural. Sin embargo, se terminan conformando políticas de largo plazo que pasan a formar parte de las expectativas normales de los productores, quienes consideran así a este producto como protegido frente al resto de las actividades alternativas. Esta protección tiende a agravar el problema del exceso de oferta, ya que los productores saben que si el precio de este producto baja, el gobierno va a intervenir, por lo que prefieren dedicarse al cultivo protegido frente a otros alternativos, que no cuentan con el mismo apoyo del gobierno ni constituyen un hecho político relevante como para llamar la atención pública ni ser noticia.

Las intervenciones del gobierno son apoyadas por los productores, quienes, por la importancia o valor tradicional de un cultivo, convencen al resto de la población sobre el sentido patriótico de la defensa de sus intereses. Por supuesto que cuando este esquema se hace permanente, se incorpora a las expectativas normales de

los productores y, por lo tanto, al precio de la tierra, que es el valor presente de los futuros beneficios netos.

Vale la pena analizar el papel que juega la tierra como factor de producción capaz de capitalizar la protección. Si el precio de un producto se mantiene alto mediante algún régimen gubernamentel, como por ejemplo compras de stocks, el factor tierra puede capitalizar ese mayor precio debido a la inelasticidad de su oferta, mientras que el resto de los recursos productivos, al ser mucho más transferibles, obtendrán una retribución apenas mayor que en otros usos alternativos. De la misma forma, cuando el precio de un producto cae, los recursos que son transferibles se asignan a otros sectores, mientras que la tierra y las inversiones específicas para ese cultivo sufren una caída en su precio.

Esta capacidad que tiene la tierra de capitalizar los aumentos del precio del producto se ve amplificada cuando el gobierno adopta como régimen regulatorio la limitación del área plantada con una cierta localización específica. Esta limitación al uso de la tierra repercute en un aumento de su precio en el área específica permitida. De este modo el subsidio puede ser capitalizado por los dueños de la tierra, quienes serán los beneficiarios directos de esta política. En este caso, el beneficio captado por los otros recursos productivos será mínimo. Más aún, es el propietario de la tierra *en el momento* en que se decide implementar la política, quien se beneficiará, ya que si la vende, su precio tiene incorporada la capitalización mediante la actualización de los mayores beneficios futuros. El que compra paga este precio mayor y, por lo tanto, va a obtener en esa actividad una tasa de retorno competitiva con otras inversiones.

Otra importante forma de intervención estatal, que no tiene costo fiscal, está dada por regulaciones que tienden a limitar la producción, haciendo que los pro-

pios productores paguen el costo de la política a través de prohibiciones de plantar o cosechar, bloqueos de existencia, exportación obligatoria, cupos de producción o cuotas de comercialización. Estas regulaciones no son otra cosa que el marco institucional de un cartel oligopólico apoyado por el Estado.

El problema de este enfoque, además de la injusticia para todas aquellas personas que no pueden participar del mismo o que, como los consumidores, se ven directamente perjudicados, es que siempre habrá grandes incentivos para que el productor individual opere fuera de las obligaciones del cartel, aunque gozando de sus beneficios. Es aquí cuando aparece el azúcar negro (o gris) o, en el caso de otros sectores, el vino no controlado, la yerba mate ilegal y las plantaciones clandestinas. El incentivo es fuerte ya que el precio del mercado oficial es alto debido a las limitaciones de oferta impuestas por las regulaciones del Estado y, por lo tanto, quienes eviten (legal o ilegalmente) limitar su producción gozarán del beneficio de un mayor precio, sin pagar los costos que significa restringir su oferta individual.

Aumento del empleo público

La ausencia de demanda de mano de obra para actividades productivas que abortaron por la superposición de las distorsiones asociadas a las políticas nacionales, la ineficacia de los regímenes de promoción y la incapacidad de los sistemas reguladores para sostener en el tiempo el crecimiento de las actividades sobredimensionadas, recibieron como respuesta de los gobiernos provinciales la tendencia a demandar crecientes volúmenes

de fondos federales para financiar la creación de empleos en el sector público, única fuente residual de oportunidades laborales para la gente de la región.

Es sorprendente, pero en la Argentina, una de las estadísticas más imperfectas es la que se refiere al empleo público. Por ejemplo, las distintas fuentes oficiales sobre número de empleados públicos, en el año 1980 arrojan alrededor de 1.850.000 personas, discriminadas entre 666.000 en la administración nacional, 315.000 en empresas públicas y bancos oficiales, 648.000 en provincias y 224.000 personas en municipios, incluida la Municipalidad de Buenos Aires. Sin embargo, el censo de población realizado en 1980, que es una fuente de información mucho más confiable que aquella proveniente de los presupuestos de las distintas jurisdicciones, arroja una cifra muy diferente. En ese año el censo refleja que el total de empleados públicos ascendía a 2.065.000 personas, es decir, 215.000 más que lo que indicaban las estadísticas provenientes de los presupuestos.

Las cifras del Cuadro 15, donde se refleja la evolución del número de empleados públicos desde 1960 hasta el año 1985, han sido preparadas utilizando la mejor información disponible. En particular, para el año 1980 se utilizó el dato censal. Como puede apreciarse, el empleo público total según estas cifras pasó de 1.475.000 personas en el año 1960 a 2.200.000 en el año 1985, siendo el rubro que más aumentó el de personal de las provincias, que pasó de 315.000 personas a aproximadamente 750.000 en 1985. El aumento del empleo público provincial, en alguna medida puede ser explicado por la transferencia de servicios que se operó entre los años 1978 y 1980, pero de todas maneras, como puede apreciarse en el Cuadro 15, ya el aumento había sido muy grande hacia 1975, porque de 315.000 perso-

CUADRO 15

Número de agentes ocupados en el sector público (en miles)

Jurisdicción	*a fines de:* 1960	1970	1975	1980	1985
Administración nacional	549	583	732	793	770
Empresas públicas y bancos oficiales	486	370	444	400	450
Provincias	315	415	561	648	750
Municipios (incluida Municip. de la Ciudad de Buenos Aires)	125	168	227	224	230
Total	1 475	1 536	1 964	2 065	2 200

Fuente: Estimaciones propias basadas en datos de la Subsecretaría de la Función Pública, *Mercado Laboral - Situación y Perspectivas* INPE, 1983, *El Sector Público en el Sistema de Cuentas Nacionales*, BCRA, 1982. Dirección Nacional de Programación Presupuestaria Censo nacional de población de 1980.

nas que habían en 1960, en 1975 se llegó a las 561.000. Además, de 648.000 personas en 1980, cuando ya prácticamente se había terminado con el proceso de transferencia de servicios, el empleo siguió aumentando para llegar, según nuestras estimaciones, a 750.000 personas en el año 1985.

El censo de 1980 es el único que permite detectar el monto de empleados públicos por provincias (Cuadro 16). Es interesante observar que en general las provincias menos densamente pobladas y, a su vez, las provincias de menor grado de desarrollo relativo, son las que tienen un porcentaje mayor de empleados públicos. Por ejemplo, Santa Cruz, que es la provincia de menor densidad de población, tiene el 39,3% de las personas ocupadas dentro del sector público. La Rioja tiene el 36,4%, Tierra del Fuego el 36,2%, mientras que en el otro extremo de la tabla figuran la Capital Federal, Córdoba, Mendoza, Santa Fe y Buenos Aires.

Una excepción muy interesante es precisamente la provincia de Misiones, que tiene el menor nivel de empleados públicos como porcentaje de la población ocupada, a pesar de que no es una provincia de altos niveles de ingreso. El caso de la provincia de Misiones es además interesante no sólo porque tiene el menor porcentaje de empleados públicos comparado con todas las demás, sino porque es la única de las provincias con rápido crecimiento de la población ocupada en el sector industrial que no tuvo ningún régimen especial de promoción. Por eso se trata de un caso que merece un comentario especial.

Su economía es diversificada, permanentemente hay nuevos emprendimientos empresarios, como lo demuestra la exitosa experiencia en materia de aumento de la producción y exportación de té. Y también es interesante observar las reacciones del hombre misionero contra

CUADRO 16

Participación del empleo público dentro de la población ocupada de cada provincia

	% de empleo público
Santa Cruz	39,3
La Rioja	36,4
Tierra del Fuego	36,2
Catamarca	35,5
San Luis	33,2
Neuquén	31,6
Chubut	29,3
Santiago del Estero	27,5
Jujuy	26,3
Formosa	26,3
Corrientes	25,7
Salta	24,1
Entre Ríos	24,0
San Juan	23,7
Tucumán	23,2
Río Negro	22,2
La Pampa	21,4
Chaco	20,6
Capital Federal	20,4
Córdoba	19,9
Mendoza	19,7
Santa Fe	18,9
Buenos Aires	18,5
Misiones	18,0

Fuente: Censo de población de 1980.

la burocratización que imponen las reglamentaciones gubernamentales nacionales. Al respecto, es muy ilustrativa la solicitada de los habitantes de Iguazú, publicada en febrero de 1986, contra la burocratización del Puente de la Fraternidad "Tancredo Neves", que fue transcripta en el capítulo anterior. En buena medida esta actitud se debe a las exigencias que le plantea a la provincia el ímpetu de sus vecinos, en particular de los brasileños. En este sentido, Misiones es una típica provincia de frontera, y es precisamente la frontera la que ha mantenido el espíritu de pionero que ha producido éxitos económicos a pesar de las adversidades a que estuvo sometido el país en su conjunto.

Lamentablemente, la realidad más predominante no es precisamente la que se acaba de describir para la provincia de Misiones. En la mayor parte del interior del país, los regímenes especiales de naturaleza eminentemente protectiva de algunas actividades específicas, y el aumento del empleo público, han sido los mecanismos que han mantenido cierta actividad económica.

El empleo público tiende no sólo a crear una fuerte dependencia de la economía regional hacia la remisión de fondos federales, sino que, llevado a los extremos observados en el país, crea condiciones que adormecen el espíritu creativo de la juventud, dando lugar a un temprano abandono de aspiraciones de progreso y a un acostumbramiento a la vida con fuertes limitaciones materiales, pero con pocos riesgos.

VII

LA RESPUESTA AL DESAFÍO FEDERAL

Los caminos del pasado se van cerrando. Las políticas que implican costos fiscales elevados no son viables en la realidad mundial de los ochenta. Las elevadas tasas de interés que prevalecen en los mercados financieros internacionales reflejan la escasez de capitales provocada por la exagerada expansión de los gastos públicos nacionales. Los efectos de la escasez de capitales repercuten en forma amplificada sobre la economía argentina debido a su elevado endeudamiento externo. Por consiguiente, las medidas de desarrollo regional que se describieron en el capítulo anterior están agotadas.

Para que en los próximos años las economías del interior puedan crecer, la clave está en introducir modificaciones en la organización económica del país que aseguren que las decisiones individuales y colectivas promuevan el aprovechamiento eficiente de las ventajas comparativas de las distintas regiones y eviten los procesos de excesiva e ineficiente concentración económica y demográfica. Argentina enfrenta el desafío de poner en práctica, de una buena vez, el Federalismo de la Constitución Nacional, que hasta el presente fue sólo una fórmula sin contenido real.

Afortunadamente, este proceso se ve favorecido por algunas oportunidades que ofrece la realidad mundial y

que pueden ser aprovechadas por la Argentina. En este capítulo, luego de mencionar algunas de esas posibilidades, se describe el replanteo de las reglas de juego económico necesario para asegurar un avance simultáneo en eficiencia y expansión de las economías regionales; es decir, para dar respuesta efectiva al Desafío Federal.

Oportunidades que ofrece la realidad mundial

Como en tantos otros momentos de la historia universal, la realidad mundial no sólo impone restricciones, sino que ofrece oportunidades que los países pueden utilizar a su favor. Descubrir y aprovechar esas oportunidades es una tarea colectiva y continuada que se nutre de una gran cantidad de inteligencias individuales, capaces de observar e interpretar una gama extensa y variada de información nacional e internacional. Por consiguiente, quienes investigan sobre estos temas sólo pueden aspirar a descubrir algunas de las tendencias más evidentes en cada momento histórico, sin pretender que la enumeración sea exhaustiva y, mucho menos, definitiva o inmutable. Con esa limitada aspiración se mencionan aquí fenómenos que ofrecen oportunidades importantes, tanto para el crecimiento económico como para la descentralización geográfica de la Argentina.

Los progresos en las comunicaciones, la computación y los transportes. Los avances tecnológicos que se observan en el mundo en materia de telecomunicaciones y computación han permitido una notable reducción de los costos de información y comunicación, lo que ya ha

cambiado los criterios de localización y métodos de organización de las empresas de países desarrollados, con significativo aumento de la eficiencia en la estructura productiva y comercial. Esta nueva tecnología favorece la descentralización y la adaptación de empresas para una mejor utilización de los recursos regionales, pudiendo tener un significativo impacto en economías geográficamente extendidas como la Argentina.

La desregulación del transporte aéreo llevada a cabo en los EE.UU. ha provocado una verdadera revolución que amplía grandemente las posibilidades de descentralización económica al acercar en la práctica a las regiones distantes mediante mejores servicios de transporte. Recientemente, en la Argentina se percibió la existencia de este fenómeno a través de la guerra de las tarifas que desataron algunas empresas de transporte internacional y Aerolíneas Argentinas en el mes de octubre de 1985.

En EE.UU., el efecto de la desregulación en las líneas aéreas dio por resultado una notable reducción de precios y cambios en las modalidades y frecuencias de servicios. Con esto se evidenciaron ciertos principios básicos de la economía del transporte, referidos a los criterios del costo marginal de dichos servicios. Los asientos vacíos de un avión que levanta vuelo con un horario fijo en una determinada ruta no tienen ningún valor porque no pueden guardarse para después y, por lo tanto, son un producto perecedero que es preferible vender a un bajo precio antes que perderlo.

La competencia entre las compañías llevó a un notable aumento de la productividad. Hay líneas de EE.UU. cuyos ingresos por empleado son superiores en un 64% con respecto al promedio de la IATA. También se registraron cambios en el diagrama de rutas, lo que mejoró el servicio en muchos puntos del país. La respuesta a la

competencia en vuelos punto a punto, donde las compañías con alto costo pierden frente a competidores de bajo costo, fue la creación de centros de conexión de varias rutas donde se concentran vuelos procedentes de varios puntos. Los centros de conexión son ubicados por cada compañía de acuerdo con su conveniencia, a fin de servir a un mercado lo más amplio posible, que incluye muchas ciudades de diversos tamaños. Este criterio moderno de servicio aéreo ha multiplicado notablemente las opciones de los lugares a donde puede viajar el pasajero y ha permitido a las líneas aéreas una mejor utilización de sus equipos. Este replanteo de rutas y opciones, además de la reducción de tarifas, es considerado como uno de los impactos más notables de la desregulación.

La tecnología que ha revolucionado el transporte aéreo puede aplicarse también al transporte ferroviario, automotor, fluvial y marítimo. Se trata de estructurar empresas con más capacidad para el procesamiento ágil de la información sobre la demanda, aprovechando los progresos de las comunicaciones y de la computación, eliminando trabas burocráticas y fomentando la competencia. Sistemas de comunicaciones y transportes más flexibles para adaptarse a la expansión y cambios de la demanda, y más baratos para acortar la distancia virtual que separa a las regiones entre sí y con el resto del mundo, pueden constituir una palanca formidable para la desconcentración geográfica y el crecimiento económico de la Argentina.

La batalla mundial contra el hambre. En el mundo hay aún mil millones de personas mal alimentadas. Eliminar el flagelo del hambre es uno de los desafíos más inmediatos de la humanidad. Para conseguirlo es necesario acentuar el proceso de aumento de la productividad en la industria de alimentos, que ha venido ocurriendo en el mundo durante las últimas décadas. Esto significará alimentos más abundantes y más baratos.

La batalla mundial contra el hambre ofrece a la Argentina una gran oportunidad para ser útil a la humanidad y experimentar un extraordinario crecimiento económico. Esta afirmación sorprenderá seguramente a quienes desde hace años utilizan el argumento del "deterioro de los términos del intercambio" para pregonar políticas de fuertes gravámenes directos e indirectos a la producción y exportación argentina de alimentos. ¿Cómo puede ser que nuestro país pueda crecer produciendo bienes que pierden continuamente valor en los mercados internacionales? La contestación es muy sencilla. La clave de los buenos negocios no está en la constancia del precio unitario de venta y mucho menos en su aumento sostenido.

Para los bienes que no se abaratan, el consumo aumenta muy lentamente y, por consiguiente, los productores y los países se enredan en complicadas políticas de restricción de la producción para evitar sobreoferta, con lo que el sector deja de ser dinámico y sus intereses se enfrentan a los del bienestar mundial en su conjunto. Mientras que los países y las empresas que hacen buenos negocios aumentando la productividad, abaratando costos, bajando precios y ampliando las posibilidades de consumo, saben que no hay conflicto entre sus intereses y los del bienestar general.

Inglaterra inició la revolución industrial abaratando los textiles y las maquinarias, y no, por el contrario, aumentando sus precios o restringiendo su producción. EE.UU. dio el gran salto cuando introdujo mejores productos y abarató sus costos de producción, ¿o acaso se hubiera logrado el mismo desarrollo, aumentado el con-

sumo de electricidad, teléfonos y automóviles, si los productores hubiesen seguido la política de mantener constantes los precios relativos o de aumentarlos, en lugar de preocuparse por el progreso continuo de la calidad de los productos y el abaratamiento de los costos? ¿Qué otra cosa que bajar precios por aumentos de productividad hizo Japón en los mercados mundiales de la electrónica, los automóviles, la computación, las comunicaciones, las máquinas herramientas y tantos otros productos? ¿Qué factor más importante que la baja de los precios de oferta determinaron la impresionante inserción de Corea y del Brasil en los mercados mundiales durante las últimas dos décadas? ¿Cuánto les duró a los miembros de la OPEP la estrategia de cartelizar el comercio mundial del petróleo para aumentar su precio? ¿Es más válido el crecimiento de Japón y los países de industrialización reciente que siguieron políticas de abaratar permanentemente el precio de sus productos de exportación o el de los países petroleros que siguieron una estrategia oligopólica?

A poco que se evalúen estas cuestiones, la teoría de restringir la producción de los sectores con ventajas comparativas para evitar o neutralizar el supuesto "deterioro de los términos de intercambio" se desmorona como un castillo de arena.

Lejos de asustarse frente a la determinación de tantos líderes nacionales y mundiales de pregonar la batalla contra el hambre, la Argentina debería aceptar el desafío de transformarse en el más eficiente productor de alimentos del mundo. Con ello prestaría un gran servicio a la humanidad y promovería la producción agropecuaria e industrial en todo el territorio nacional. Por supuesto que ello no significa sólo movilizar tierras hoy no aprovechadas, sino también, y muy especialmente, aprovechar la inteligencia de sus científicos para poner-

se a la cabeza de la investigación en materia de tecnología de los alimentos, así como en la producción de insumos de origen industrial y en el desarrollo de los servicios complementarios, que van de la comunicación y el transporte, a la financiación y comercialización interna y externa.

¿Cómo vamos a convencer a los inversores extranjeros y a los potenciales inmigrantes que podrían ayudar a multiplicar la base poblacional y material de nuestra patria, si no somos capaces de transformarnos en líderes indiscutidos en los rubros para los que disponemos de las mejores condiciones ecológicas del mundo? Transformarnos en el gran productor de alimentos del mundo no significa resignar la industrialización en otros rubros sino, precisamente, hacerla posible sobre la base de un país robustecido por el aprovechamiento inteligente de sus ventajas comparativas.

El valor de la flexibilidad y el ingenio. El orden económico de posguerra llevó a muchos dirigentes de países y empresas a pensar que la economía mundial era suficientemente predecible y estable como para embarcarse en inversiones de gran envergadura, indivisibles y muy inflexibles, pero capaces de producir grandes reducciones en los costos unitarios de producción en base a las ventajas de la especialización y la producción en gran escala. Los grandes cambios de precios relativos y la inestabilidad económica mundial de las décadas del 70 y del 80 han puesto de manifiesto la importancia de la flexibilidad y la creatividad para enfrentar situaciones cambiantes, tanto en las economías nacionales como en los mercados internacionales.

Esta tendencia revaloriza la experiencia tanto de los empresarios como de los trabajadores argentinos para

adaptarse a situaciones nuevas e impredecibles, con agilidad e ingenio. Se trata de ventajas comparativas que pueden ser muy importantes en actividades industriales tan diversas como la reconstrucción o reparación de equipos de transporte, el diseño y ejecución de plantas llave en mano para países en proceso de desarrollo, el diseño de maquinarias adaptadas a trabajos muy específicos y, en general, en la producción de bienes de capital de series cortas.

Estas ventajas pueden constituirse en una importante palanca, tanto para entrar en ciertas porciones específicas de los mercados de países avanzados como para incrementar el comercio con los países en proceso de desarrollo. Desde el punto de vista geográfico, estas industrias tienen la gran ventaja de poder instalarse en prácticamente cualquier lugar, porque en definitiva el insumo clave pasa a ser la mano de obra calificada más que la presencia de materias primas u otros tipos de insumos materiales.

La demanda derivada del aumento del tiempo libre. Así como la batalla contra el hambre ofrece una oportunidad valiosa para el crecimiento argentino, el aumento de la demanda de muchos bienes y servicios asociada con la mayor disponibilidad de tiempo libre que el progreso económico implica para los sectores de ingresos medios y altos de la población mundial, revaloriza otro tipo de ventajas comparativas importantes de nuestro país. El aumento del tiempo libre significa mayor demanda de una gran diversidad de bienes y servicios que van desde implementos deportivos hasta servicios turísticos, pasando sin lugar a dudas por los libros, las revistas, el teatro, la cinematografía, la televisión y la creación artística en todas sus manifestaciones.

La Argentina reúne todas las condiciones para transformarse en un gran proveedor de bienes y servicios asociados con la cultura y el esparcimiento. Se trata de recrear el liderazgo latinoamericano que la Argentina tuvo hasta algunas décadas atrás, por ejemplo, en las industrias editorial y cinematográfica, pero que puede abarcar también la televisión, las actividades artísticas y del deporte en general. Todas estas actividades, pensadas en función no sólo del mercado interno sino también de los mercados del exterior, que siempre han demostrado interés por las manifestaciones de nuestra cultura, pueden transformarse en importantes actividades económicas capaces de ocupar el intelecto y la capacidad creativa de tantos argentinos que hasta ahora han debido optar entre la resignación a la pobreza o la emigración a lugares con mejores perspectivas.

¿Y la robótica, la cibernética y la biotecnología? A esta altura, algunos lectores estarán perplejos porque en la argumentación han aparecido los alimentos, las maquinarias y los libros, productos que tienen siglos de antigüedad, y aún no se han enumerado las palabras que en los últimos años los futurólogos han transformado en el símbolo de las nuevas posibilidades tecnológicas y económicas. Estas menciones son tan representativas de lo que los definidores de perfiles industriales consideran el nuevo dogma, como en la década del 50 lo fueron la siderurgia, la petroquímica y la producción de celulosa y papel.

Sin lugar a dudas, el progreso económico de cualquier país debe basarse en una continua utilización de tecnologías cada vez más avanzadas, generadas a través de la aplicación perseverante y sistemática de la inteligencia humana a la producción de bienes y servicios. Pe-

ro la capacidad de producir y utilizar tecnologías que signifiquen avances redituables no puede limitarse a unas pocas actividades para las que los futurólogos encontraron nombres impactantes, sino que debe estar abierta, desde el punto de vista de las aplicaciones, a toda la gama de actividades económicas imaginables y, desde el punto de vista de la generación originaria de conocimientos e ideas, de todas las ramas de la ciencia y de la técnica.

La incorporación de ciencia y tecnología se consigue con las mismas reglas de juego económico que son capaces de transformar en oportunidad para el crecimiento argentino, a las tendencias de la realidad mundial que fueron descriptas en las secciones anteriores al hablar de los progresos en las comunicaciones, la computación y el transporte, la batalla contra el hambre, el valor de la flexibilidad y el ingenio y el aumento del tiempo libre de los habitantes de los países más avanzados.

Hacia un replanteo de las reglas de juego económicas

Para que la Argentina pueda aprovechar sus valiosos recursos naturales y humanos y sea capaz de utilizar a su favor las tendencias predominantes en la economía mundial, se necesita una profunda transformación de sus instituciones económicas. Como fue argumentado en *Volver a Crecer*, la Argentina necesita reemplazar el sistema "socialista sin plan y capitalista sin mercado" en que se ha desenvuelto por muchas décadas. Se necesita estructurar un sistema económico en el que el sector público se sujete a la disciplina de los presupuestos equilibrados y bien planeados y el sector privado se someta a las exigencias de la competencia interna y externa.

Las regulaciones político-administrativas deben tender a asegurar el correcto funcionamiento del presupuesto público y del mecanismo de los precios, en lugar de pretender sustituirlos trasladando la decisión de las cuestiones económicas al sistema político. Exigirle a las instituciones políticas que se transformen en generadoras de las decisiones económicas no contribuye al afianzamiento de la democracia sino que reaviva las tendencias de un corporativismo de connotaciones más medievales que contemporáneas.

La nueva orientación debería ser la opuesta de la que predominó durante casi toda la historia económica de la Argentina. En lugar de establecer regulaciones especiales, otorgar subsidios, promover industrias a través de procedimientos burocráticos y crear empleos públicos, hay que *destrabar* el aprovechamiento de todas las ventajas comparativas de las economías regionales.

En relación con el mecanismo de los precios, cuyas distorsiones fueron descriptas en el Capítulo III, es necesario: a) erradicar los factores artificiales que encarecen y desmejoran los servicios de transporte y comunicaciones; b) establecer diferenciaciones regionales de precios de los combustibles y los servicios públicos que reflejen adecuadamente los costos de transporte, de forma tal de asegurar que las ventajas naturales de cada región se reflejen en la estructura geográfica de los precios de bienes y servicios en general, y c) eliminar el sesgo antiexportador que sigue caracterizando la política cambiaria y arancelaria de la Argentina.

Con referencia al presupuesto público, cuyos mecanismos promotores de concentración fueron descriptos en el Capítulo IV, es necesario: a) establecer responsabilidades de gastos semejantes en todas las jurisdicciones provinciales, incluida la Capital Federal, dejando como responsabilidad del gobierno nacional sólo la prestación

de los servicios que benefician al país en su conjunto; b) someter el 100% de la distribución federal de recursos a las provincias y a la Municipalidad de Buenos Aires a reglas de distribución automática de fondos, conforme a un nuevo régimen de Coparticipación Federal de Impuestos recaudados por la Nación, de tal modo que desaparezcan todas las formas escondidas de distribución territorial de fondos federales, y c) incluir en la discusión y aprobación del Presupuesto Federal, por parte del Congreso de la Nación, el detalle de la localización geográfica de los gastos en personal y en obras públicas.

En materia de las regulaciones político-administrativas, cuyos defectos fueron descriptos en el Capítulo V, se necesita proceder a: a) desregular los transportes y privatizar las empresas prestatarias de los servicios; b) eliminar las trabas a la exploración y explotación privada de combustibles y minerales y recursos pesqueros, reduciendo al mínimo indispensable la declaración de "estratégicos" en el caso de los minerales y sustituyendo los complicados sistemas de control estatal por un régimen impositivo que reduzca el grado de riesgo e incertidumbre que rodea a estas actividades, y c) automatizar al máximo todos los sistemas de promoción del comercio exterior y descentralizar su gestión administrativa para que pueda realizarse en cualquiera de las regiones del país.

Las políticas de desarrollo regional, caracterizadas por los regímenes de promoción industrial, los subsidios y las regulaciones de la producción, y el aumento del empleo público, que fueron descriptas en el Capítulo VI, también necesitan ser substancialmente modificadas.

Las leyes de promoción industrial regional deberían ser reemplazadas por una ley única que establezca reducciones graduales de impuestos según la distancia virtual

desde Buenos Aires y los demás grandes centros poblados del país, y que sea de aplicación automática a todas las actividades industriales, tanto a las nuevas como a las existentes. Las reducciones deberán alcanzar fundamentalmente a los impuestos y contribuciones que encarecen la mano de obra, de forma tal que se promueva la creación de empleos y el mejoramiento de las retribuciones al trabajo en el interior del país.

Los regímenes regulatorios de producciones regionales y sus mecanismos de subsidios fiscales deberían ser atenuados gradualmente, para permitir una adecuada diversificación de producciones y para que los cambios tecnológicos puedan ser aprovechados en beneficio tanto de los productores como de los consumidores.

Las provincias con número excesivo de empleados públicos deberían seguir remunerando por algún tiempo al personal que sea absorbido por empresas privadas, de modo tal de crear incentivos tanto al empleado como al empleador para facilitar la transferencia de personal desde el sector público al sector privado. Este mecanismo deberá ser transitorio porque tan pronto como la eliminación de trabas al aprovechamiento de las ventajas comparativas de cada región comience a producir el aumento de la producción y el mejoramiento de los ingresos, muchas de las actividades públicas hoy sobredimensionadas dejarán de serlo y serán utilizadas plenamente.

Bosquejo de un futuro posible

Para utilizar una expresión simbólica, este replanteo de reglas de juego significa sacar los frenos y encender

los motores de las economías regionales. El interior del país no será contrapeso sino fuerza propulsora del crecimiento económico y del progreso social. Con los impulsos que pueden significar las actividades agropecuarias, industriales y forestales, mineras y pesqueras, para las que se cuenta con importantes ventajas comparativas en la diversificada geografía Argentina, en el próximo cuarto de siglo la Argentina puede duplicar su población y cuadruplicar el ingreso por habitante. Para el año 2010, cuando se festeje el Segundo Centenario de su nacimiento como Nación, los sesenta millones de argentinos, distribuidos armónicamente en el amplio territorio nacional podrán enorgullecerse de contar con un país pujante y ubicado nuevamente entre los primeros lugares del mundo.

Las familias argentinas gozarán de una alta calidad de vida desde Buenos Aires hasta el punto más remoto del país. Comunicaciones y transportes eficientes acortarán las distancias y permitirán conformar una sociedad integrada internamente y abierta al mundo sin temores ni complejos. El ingreso nacional de 400 mil millones de australes, ocho veces superior al de 1985, representará la medida de la base material de una sociedad en la que la cultura y el intelecto se habrán desarrollado a un ritmo más impresionante que la propia economía.

El grueso de las decisiones de inversión, empleo y producción de bienes y servicios de interés individual estará en manos de empresas privadas que actuarán en competencia, buscando permanentemente el mejoramiento de la calidad y la disminución de los costos. La mayor parte de las decisiones de prestación de servicios de interés general, tales como seguridad, justicia, educación, salud, vivienda, promoción y asistencia social, deportes y recreación, etc., serán responsabilidad de los gobiernos municipales y provinciales, lo que permitirá

una ajustada adecuación de esos servicios a las preferencias de la población de cada área geográfica, así como un control directo de la calidad y costo de prestación. El gobierno federal será pequeño en tamaño y número de funcionarios y empleados, pero se caracterizará por la gran jerarquía política e intelectual de sus miembros, los que con remuneraciones que permitirán una vida digna a sus familias, dedicarán toda su inteligencia y esfuerzos a la conducción general del país, y en particular a la definición y ejecución de las políticas adecuadas: ya sea en materia de relaciones exteriores, de la defensa nacional o de la estabilidad monetaria.

Buenos Aires, que desde varios años antes habrá resignado su condición de Capital Política se habrá transformado en el Centro Cultural indiscutido de Latinoamérica. El interior del país, lejos de seguir quejándose de la opresión capitalina, se sentirá muy cerca de la ciudad porteña, pero al mismo tiempo percibirá que sus recursos naturales y humanos han encontrado finalmente ubicación preponderante en un esquema económico eficiente y equitativo, que permitirá además la recuperación y proyección de los valores culturales regionales.

Los aviones surcarán los cielos comunicando entre sí todas las ciudades del país y aproximándolas al mundo por una gran diversidad de rutas. La robótica, la cibernética y la biotecnología, así como muchas otras expresiones que irán apareciendo en los libros de futurología, serán realidad cotidiana porque los científicos y técnicos argentinos habrán dejado de emigrar y constituirán, ellos mismos, una de las más importantes ventajas comparativas de la Nación.

La realidad ya no será desconcertante. Inteligencia y esfuerzo habrán provocado el reencuentro entre las posibilidades y los resultados. La Argentina será lo que nunca debió dejar de ser: una tierra de paz y promisión

para todos los hombres de buena voluntad que decidan sumarse a la empresa de la definitiva conquista de su territorio y de sus fronteras. Se trata de un sueño, pero de un sueño que puede ser realidad.

BIBLIOGRAFIA

Asociación de Industriales de la Provincia de Córdoba (1972): "Anteproyecto de Ley de Promoción Industrial de ADIC", *Córdoba Industrial,* N° 7, Córdoba, setiembre-octubre.

Baracat, E. (1986): "El caso de la agricultura en la frontera argentino-brasileña", en "Economías regionales y crecimiento", libro de próxima aparición.

Baracat, E. (1986): "Cincuenta años de regulación yerbatera" en "Economías regionales y crecimiento", libro de próxima aparición.

Baracat, E., Besil, A., Gelman, S. y Quiroga, E. C. (1986): "Algodón: un caso de rentabilidad regional resultante de erráticas políticas cambiaria y comercial externa", en "Economías regionales y crecimiento", libro de próxima aparición.

Cavallo, D. F., Montero, H. E. y Olivieri D. A. (1978): "Distribución de recursos fiscales nacionales entre provincias y municipalidades". Una evaluación sobre la equidad de los criterios de "reparto", *Estudios* N° 1, Córdoba, enero-febrero.

Cavallo, D. F. (1984): *Volver a crecer.* Editorial Sudamericana/Planeta, Buenos Aires, diciembre.

Conejero, R. y Domínguez, R. (1986): "Efectos regionales de la política fiscal" en "Economías regionales y crecimiento", libro de próxima aparición.

Dadone, A. A. (1975): "A dynamic general equilibrium analysis of regional concentration" (Tesis doctoral), The University of Chicago, Illinois, U.S.A., setiembre.

Elena, M. y Jorge, J. M. (1986): "En la búsqueda de estrategias para el comercio exterior de manzanas: comparación del perfil varietal de Argentina y Chile", en "Economías regionales y crecimiento", libro de próxima aparición.

Fernández Pol, J. E. (1986): "Mercado argentino de tabaco: estructura, comportamiento y regulación", *Estudios* N° 38, abril-junio.

Givogri, C. A., Petrei, A. H. y Visintini A. (1980): "Las tarifas del gas natural", *Estudios* N° 16, Córdoba, octubre-diciembre.

Givogri, C. A. (1981): "El sistema interconectado y el ordenamiento institucional del sector eléctrico argentino", *Estudios* N° 17, Córdoba, enero-marzo.

Givogri, C. A. (1981): "Las tarifas del servicio de teléfonos", *Estudios* N° 19, Córdoba, julio-setiembre.

Givogri, C. A. (1985): "Estudio de un programa para la expansión del servicio de telecomunicaciones, 1985-2005", *Estudios* N° 36, Córdoba, octubre-diciembre.

Givogri, C. A. (1986): "Efectos regionales de los precios y tarifas de las Empresas del Estado", en "Economías regionales y crecimiento", libro de próxima aparición.

Guzmán, R. (1986): "La producción tabacalera: desarrollo, crisis y perspectiva", en "Economías regionales y crecimiento", libro de próxima aparición.

Guzmán, R. (1986): "La producción azucarera: crisis y perspectiva", en "Economías regionales y crecimiento", libro de próxima aparición.

Merino, J. E. (1986): "Comparación de la producción y exportación de uva en fresco entre Argentina y Chile", en "Economías regionales y crecimiento", libro de próxima aparición.

Merino, J. E. (1986): "Minería: Algunas hipótesis sobre su escaso desarrollo", en "Economías regionales y crecimiento", libro de próxima aparición.

Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas (1981): "Estudio sobre tarifas de servicios públicos y precios oficiales". Convenio entre la Secretaría de Estado de Programación y Coordinación Económica de la Nación y la Fundación Mediterránea.

Otrera, W. y Espoz Espoz, M. (1986): "Pesca: efectos de distorsiones emergentes de políticas económicas nacionales", en "Economías regionales y crecimiento", libro de próxima aparición.

Petrei, A. H. (1979): "Relaciones fiscales Nación-Provincias: El gasto gubernamental", *Estudios* N° 12, Córdoba, noviembre-diciembre.

Petrei, A. H., Nazareno, H. W. y Domenech, R. A. (1980): "Relaciones fiscales Nación-provincias: los recursos", *Estudios* N° 13, Córdoba, enero-marzo.

Petrei, A. H. (1984): "Coparticipación: Bases de discusión para la distribución primaria", *Estudios* N° 30, Córdoba, abril-junio.

Quiroga, E. C. (1986): "El té: reseña de una experiencia exportadora exitosa", en "Economías regionales y crecimiento", libro de próxima aparición.

Sánchez, C. E. (1986): "Efectos regionales de las políticas sociales y laborales", en "Economías regionales y crecimiento", libro de próxima aparición.

Schulthess, W. (1986): "Efectos regionales de los regímenes promocionales", en "Economías regionales y crecimiento", libro de próxima aparición.

Sturzenegger, A. (1986): "Los efectos de la política comercial sobre el tipo de cambio real de 'equilibrio' y sobre los precios relativos: la experiencia argentina 1960-1984", *Estudios* Nº 37, enero-marzo.

Tappatá, R. (1986): "Apogeo y crisis de la fruticultura del Comahue", en "Economías regionales y crecimiento", libro de próxima aparición.

Zapata, J. A. (1986): "Azúcar: algunos comentarios sobre su regulación", en "Economías regionales y crecimiento", libro de próxima aparición.

Zapata, J. A. y Merino, J. E. (1986): "Vitivinicultura: un cambio tecnológico malogrado por políticas nacionales y regionales", en "Economías regionales y crecimiento", libro de próxima aparición.

INDICE





DOMINGO F. CAVALLO: Doctor en Economía de la Universidad Nacional de Córdoba y de la Universidad de Harvard. Director-Fundador del Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IEERAL) patrocinado por la Fundación Mediterránea. Es autor de VOLVER A CRECER y colaborador de diversos medios especializados y de difusión.



JUAN ANTONIO ZAPATA: Contador Público Nacional de la Universidad Nacional de Cuyo. Doctor en Economía de la Universidad de Chicago. Actualmente es Director del Centro de Estudios y Formación Empresaria (CEFE) de Mendoza, y profesor titular de la Universidad Nacional de Cuyo. Integra el equipo de investigadores jefes del IEERAL-Fundación Mediterránea, en la sede de Cuyo.

Las riquezas naturales y humanas de Argentina son ampliamente reconocidas. Sin embargo, Argentina es una sociedad estancada. Tiene un tercio de su población asentada en unos pocos kilómetros cuadrados, mientras amplios espacios del país están escasamente poblados. Y un persistente proceso de emigración provee de capital humano argentino a empresas y universidades del exterior.

¿Cuáles son las causas de semejante contraste entre recursos y resultados? ¿Por qué no es el interior del país el destino de tantos hombres y mujeres con vocación de progreso que emigran al exterior? ¿Cómo revertir este proceso desintegrador de la sociedad argentina?

Este libro contesta estos interrogantes con gran diversidad de evidencias y documentación, presentada en lenguaje accesible pero riguroso. Argumenta que existen muchas posibilidades de avance simultáneo hacia una mayor eficiencia económica general y hacia la expansión de las economías regionales en particular. Pero esas posibilidades no son obvias. Descubrirlas y organizarse para aprovecharlas es un gran desafío. Es el desafío de elegir el crecimiento y el federalismo, o resignarse a la emigración de los jóvenes y a la desintegración de la Nación. Se trata de lo que, en extremada síntesis, los autores denominan "El Desafío Federal".